

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL  
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

# Gestion d'un système scolaire

Structures et modes de fonctionnement

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES  
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

PAR

SILVIO MUNARI

A LA BACONNIÈRE

FIEDLER ARTS GRAPHIQUES S.A., LA CHAUX-DE-FONDS  
1976

Monsieur Silvio MUNARI est autorisé  
à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences économiques intitulée

*«La gestion d'un système scolaire, structures et modes de fonctionnement».*

Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 22 juillet 1975.

Le doyen  
de la Faculté de droit  
et des sciences économiques

Paul Burgat

**A mes parents,  
A Francine; et à Daniel, bien entendu!**

**«En matière de management public ce ne sont pas encore les  
bonnes réponses qu'il faut chercher, mais les bonnes  
questions»**

**Michel Massenets**

PRÉFACE .....	IX
AVANT-PROPOS .....	XI
A L'ATTENTION DU LECTEUR .....	XIV
REMERCIEMENTS .....	XV

## PREMIÈRE PARTIE: L'ORGANISATION D'UN SYSTÈME SCOLAIRE

<b>Chapitre 1</b>	<b>Structure du système scolaire neuchâtelois .....</b>	<b>9</b>
Section 1.1	L'Instruction publique au sein des communes et du canton ...	10
Section 1.2	Les unités du système .....	14
<b>Chapitre 2</b>	<b>L'administration centrale .....</b>	<b>17</b>
Section 2.1	Le Département de l'Instruction Publique (DIP) .....	17
2.1.1	Développement des organes centraux .....	18
2.1.2	Situation actuelle .....	24
Section 2.2	Les secteurs au service de l'Instruction publique .....	33
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les commissions du système Instruction publique .....</b>	<b>39</b>
Section 3.1	Les différents types de commissions .....	39
Section 3.2	Les difficultés posées par les commissions .....	45
<b>Chapitre 4</b>	<b>La scolarité obligatoire .....</b>	<b>52</b>
Section 4.1	Le niveau primaire .....	52
Section 4.2	Le niveau secondaire inférieur .....	61
<b>Chapitre 5</b>	<b>L'enseignement post-scolaire .....</b>	<b>74</b>
Section 5.1	Le niveau secondaire supérieur .....	74
Section 5.2	Les secteurs techniques et professionnels .....	79
Section 5.3	L'Université .....	84
5.3.1	L'organisation avant la loi de 1971 .....	84
5.3.2	Le régime transitoire .....	87
<b>Chapitre 6</b>	<b>Les dysfonctions structurelles .....</b>	<b>99</b>
Section 6.1	L'environnement institutionnel .....	102
Section 6.2	Les phénomènes liés à la croissance du système .....	109
Section 6.3	Les freins à l'efficacité .....	115
Section 6.4	Les caractéristiques structurelles .....	121
Section 6.5	Quelques critères-clé .....	126

## DEUXIÈME PARTIE: LA DYNAMIQUE D'UN SYSTÈME SCOLAIRE

<b>Chapitre 7</b>	<b>Les flux et couplages</b>	138
Section 7.1	L'analyse modulaire	139
Section 7.2	Les partitions du système Instruction publique	143
7.2.1	Les sous-systèmes d'enseignement	144
7.2.2	L'ouverture de quelques sous-systèmes	149
7.2.3	Structures actuelles et partitions du système	167
<b>Chapitre 8</b>	<b>Le fonctionnement du système scolaire neuchâtelois</b>	173
Section 8.1	Objectifs de l'étude et méthode utilisée	173
8.1.1	Les limites et contraintes de l'analyse	174
8.1.2	Les questionnaires et la population consultée	177
8.1.3	Analyse de la représentativité des réponses obtenues	178
Section 8.2	Les caractéristiques du système scolaire	181
8.2.1	Les facteurs internes	183
8.2.2	Les flux entre unités	195
8.2.3	Les procédures	211
8.2.4	Les dysfonctions de fonctionnement	226
<b>Chapitre 9</b>	<b>Les mutations souhaitables</b>	229
Section 9.1	Les exigences fondamentales	230
Section 9.2	Les axes du changement	232
9.2.1	Le système d'information	232
9.2.2	L'organisation d'un système scolaire	247
Section 9.3	Les préalables au changement	258
9.3.1	Le soutien des actions	258
9.3.2	La formation des cadres aux méthodes de gestion	260
9.3.3	Des seuils d'efficacité	262
Section 9.4	En guise de conclusion	265
<b>Annexes</b>		
Annexe A	Analyse des structures	270
A1	Schéma de la scolarité	270
A2	Comparaison entre structures de management modernes et de transition	271
A3	Caractéristiques structurelles d'une organisation	273
A4	Critères d'efficacité de l'organisation	274
A5	Les fondements d'une nouvelle organisation	275

## VIII

A6	Processus d'élaboration d'un schéma d'organisation .....	277
A7	Gouvernement des organisations futures: un modèle démocratique .....	278
A8	Les membres du système scolaire neuchâtelois .....	279
A9	Organigramme général de l'Université de Genève .....	280
<b>Annexe B</b>	<b>Analyse modulaire .....</b>	<b>281</b>
B1	L'analyse modulaire: les fondements théoriques .....	281
B2	L'Analyse Modulaire des Systèmes de gestion (A.M.S.) .....	282
B3	A.M.S. : commentaires relatifs à quelques critères .....	283
<b>Annexe C</b>	<b>Enquêtes .....</b>	<b>285</b>
C1	Questionnaire destiné aux interviews des cadres du Département de l'Instruction publique .....	285
C2	Questionnaire destiné aux directeurs d'écoles .....	286
C3	Dépouillement du questionnaire destiné aux directeurs: réponses globales .....	297
C4	Questionnaire destiné aux enseignants .....	300
C5	Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants: réponses globales .....	314
C6	Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants: tableaux croisés .....	324
C7	Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants: quelques réponses aux questions ouvertes .....	345
C8	Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants: profil des réponses pour les critères correspondant au découpage de l'A.M.S. ....	349
<b>Bibliographie</b>	.....	<b>353</b>

«Le principe central de la gestion des organisations est que tout doit y être combiné en vue du but à atteindre. Ce n'est pas en remaniant les organigrammes qu'on modernise une entreprise, mais en reliant de la manière la plus directe et la plus constante l'activité de chacun au but général.»

Alain Touraine, *Le silence de l'Université*,  
«Le Monde», 5 juillet 1972.

*En vingt ans, le budget de l'Etat de Neuchâtel a été multiplié par cinq; mais celui de l'Instruction publique l'a été par huit, constituant, en 1973, le vingt-sept pour-cent des dépenses du canton. L'école, avec ses 2.700 enseignants, ses 400 administrateurs et ses 25.000 élèves est la plus grande entreprise du pays. Il convient qu'elle soit gérée et qu'elle le soit bien. Honneur, tout d'abord, au Département de l'Instruction publique qui encourage, dans son université des recherches portant sur le fonctionnement même du système scolaire. Une telle étude est, aujourd'hui, faite. Ce sont les travaux de Daniel Haag et de Silvio Munari.*

*Leur investigation patiente et rigoureuse a mis beaucoup de choses en lumière. Elle constitue une prise de conscience qui, parfois, inquiète et qui, même, pourrait irriter. Entreprise pourtant et menée à chef dans un esprit constructif, elle ne peut qu'être solutaire. Le Département de l'Instruction publique en sera, bientôt sans doute, l'heureux bénéficiaire.*

*L'analyse globale du système scolaire montre ce dernier atteint lui aussi par ce qu'on pourrait appeler la loi de la dimension qualitative. L'organisme, au cours des ans, a grandi. Son grossissement cependant n'a pas engendré, comme il l'aurait fallu, un progrès d'ordre qualitatif. Cela se serait produit si l'école était un vrai système, c'est-à-dire «un ensemble d'éléments ou de parties interdépendantes, interagissant mutuellement, formant un tout, et agencées en fonction de la poursuite d'un objectif». Or l'école soit mal «son but et son devoir». Des textes légaux disent, en termes généraux, les fins de l'école. La plupart du temps, on s'arrête là. Et ce sont ensuite des objectifs implicites, souvent antagonistes des premiers, qui, dans l'inconscient scolaire, font la loi. Une large part des dysfonctionnements constatés par les auteurs vient de ce processus de «distraction» qui laisse l'école «emportée à tout vent de doctrine». L'école devra donc se réorienter. Caveant consules.*

*Mais ensuite, il lui faudra se réorganiser. Elle le fera d'autant mieux, d'autant plus vite, et avec d'autant plus de vigueur, qu'elle aura retrouvé une raison d'être. L'école du siècle passé – celle de Victor Hugo qui fermait les prisons – était, matériellement, moins sophistiquée que l'école d'aujourd'hui. Elle était pourtant efficace parce qu'elle savait pourquoi elle instruisait les enfants du peuple. Elle s'était donné une organisation simple qui marchait.*

<sup>1</sup> Haag Daniel: «Gestion d'un système scolaire: Perspectives globales», Neuchâtel, à la Baconnière, 1976 (volume 1).

*A l'heure actuelle, tout est plus compliqué. Et c'est un bien. A une condition : que cette complexification serve à produire de la qualité. L'évolution des espèces montre qu'au fur et à mesure que les êtres voyaient leurs organismes croître en complexité, ils devenaient capables de performances toujours plus hautes. Et cela jusqu'au cerveau humain, la chose la plus prodigieusement compliquée que porte la planète. Complexification est synonyme d'organisation. Quand toutes les parties – différentes les unes des autres, spécialisées même à l'extrême – sont en parfaite interaction les unes avec les autres et cela en vue du bien de l'organisme entier, il y a organisation et vie. Sinon, c'est le désordre, l'entropie, la mort. L'école, mise à nu par Haag et Munari, n'est pas morte. Tant s'en faut. Elle pourrait néanmoins vivre mieux et porter des fruits de meilleure venue que ce n'est le cas aujourd'hui. C'est pourquoi on doit être reconnaissant à nos jeunes docteurs et à leurs maîtres de faire des propositions quant à la planification, à l'organisation et à la mise en fonctionnement d'un système scolaire rénavé. Les structures proposées devraient permettre un jeu plus allégre des parties les unes par rapport aux autres. Plus de souplesse, par opposition à la rigidité légaliste qui, toujours, pétrifie l'esprit. Quant au fonctionnement, il devrait comporter un perfectionnement massif des relations entre les éléments du système. L'information passe mal. D'où des chutes de tension et des pannes. L'école peut devenir un organisme vivant. La biologie, sur ce point, nous apprend beaucoup. Chaque cellule porte en elle le plan de l'organisme tout entier (ADN); elle sait donc à quoi elle sert, elle se situe. Par ailleurs, chaque cellule est en relation avec toutes les autres cellules - des milliards - du système. Tout fonctionne en permanente convergence. Ainsi en sera-t-il, demain, du système scolaire et, souhaitons-le, du système social auquel il est uni, par une sorte d'osmose. Un système agit sur l'autre. Une école en santé ne peut que vivifier la société. Mais il faut aussi que la société se donne une bonne santé pour que l'école puisse prospérer. L'affaire, ici, devient politique. Nos auteurs, en gestionnaires qu'ils sont, ne vont pas jusque là. Ils permettent cependant à quiconque de s'y aventurer. C'est que leur ouvrage étant un peu un traité de cybernétique appliquée au service de l'école a en réalité, une composante politique. Il propose un instrument de gouvernement de la chose scolaire. Les ouvrages de Haag et de Munari paraissent au moment où l'école en Suisse romande poursuit son travail de coordination. Tous les cantons s'interrogent. Ils se découvrent mutuellement leurs qualités et leurs défauts aussi. Ils mettent peu à peu en place des dispositifs gestionnels. Leur travail, riche de bonne volonté, est souvent empirique. On peut craindre des erreurs, des reculs, voire des refus. Le point de non retour est pourtant atteint. Mais, pour être assuré du succès, il faudra prêter une oreille attentive aux propos de nos deux «managers». Et on le fera d'autant plus volontiers qu'on perçoit, chez eux, un esprit de service qui suscite la confiance et, déjà, la reconnaissance.*

Samuel Roller

Directeur de l'Institut romand de recherches  
et de documentation pédagogiques

Neuchâtel, le 7 novembre 1975.

Cet ouvrage est destiné à tous ceux que préoccupe ou devrait préoccuper la gestion d'un service public. L'école, sous-système particulier de ce vaste domaine, offre un « cas-type » intéressant : parce que chacun l'a vécue de l'intérieur comme élève et continue souvent de la vivre par ses enfants, chacun se sent impliqué et s'arroge le droit d'en parler et de montrer son insatisfaction. La critique reste cependant trop souvent ponctuelle et néglige presque toujours l'aspect gestionnel ou n'en retient que quelques traits plus anecdotiques que sérieux (comme le nombre de commissions, par exemple). Pourquoi ce silence ? Pourquoi, en particulier, nos responsables d'entreprises et syndicaux engagés politiquement, ne s'obligent-ils pas davantage à presser le Pouvoir, à imposer à la fonction publique la rationalité à laquelle ils se soumettent eux-mêmes ? Quelles sont les motivations d'un tel comportement ? Est-ce dû à la nature des services qu'offre l'administration ? Est-ce imputable aux hommes en place ? Et pourtant, la complexité et le nombre croissant de tâches majeures que l'Etat doit assumer n'exigent-ils pas une amélioration de ses méthodes de gestion ? Ces questions ne comportent pas de réponse simple et unique.

Il est frappant de constater que, malgré l'importance des moyens engagés, on retrouve dans la gestion de l'école, par manque d'esprit d'entreprise, les mêmes lacunes, amplifiées, que dans le domaine privé. L'expérience de l'un n'a pas profité à l'autre ; la gestion scolaire conserve un caractère pragmatique.

Le passage d'un système scolaire d'un état à l'autre est impossible si sa réalité du moment n'est pas analysée et fouillée en elle-même. C'est par la révélation des contradictions que le changement est possible. Sa nécessité ne naît pas de l'insuffisance de la situation présente mais des causes de cette insuffisance. Manquer cette étape en se situant dans un « au-delà » apparaît utopique parce qu'oubliant l'enchaînement nécessaire des transformations à opérer, le risque est grand de répéter les mêmes erreurs sous d'autres formes. Nous sommes convaincus que l'étude critique de la gestion actuelle de nos écoles, par les incohérences qu'elle dévoile, fournit un excellent prétexte pour mettre à nu les faits générateurs de ruptures qui devront guider l'action. L'absence d'informations valables ou d'une connaissance antérieure sur le problème n'a jamais empêché personne d'avoir et de donner son opinion. Mais dans ce cas, le diagnostic vient d'un « extérieur » à raccrocher aux attitudes latentes de celui qui s'exprime et rend ainsi difficile un consensus sur la marche à suivre. C'est pourquoi nous insistons si longuement sur l'examen de la situation actuelle ; c'est pourquoi la recherche de la cause des symptômes nous intéresse peut-être

plus que les remèdes. Une telle démarche permet de ménager, à l'autorité qui aura à choisir, davantage d'alternatives.

A cette fin, nous avons besoin d'une méthodologie de description, d'un langage, permettant de cerner et formuler les vrais problèmes. Elle devait aussi favoriser l'élimination des fausses questions qui proviennent pour beaucoup d'une appréhension incomplète ou erronée des faits ou de l'incompréhension des processus réels. Cet outil de représentation et de codification devait donc répondre aux nécessités d'une prise en compte globale, systématique et intégrante des phénomènes. L'approche par les systèmes, qui est un des progrès notables de ces dernières années dans son application aux organisations, satisfaisait notre attente.

Comme l'indique J. Mélèse, directeur des études de la CEGOS, le but essentiel de l'analyse de système est « la lutte contre la complexité que doivent mener tous les gestionnaires et managers pour maîtriser les phénomènes techniques, sociaux et économiques ». En termes simples, elle est une syntaxe, permettant d'identifier et de mettre en forme des problèmes, procédant par l'examen systématique des objectifs, des données, des processus et des résultats, de manière à fournir à ceux qui prennent les décisions les informations nécessaires en vue de leurs choix. Elle se propose donc, comme le résume A. Page « d'ordonner une réalité complexe en la considérant comme un système, c'est-à-dire, un ensemble d'objets caractérisés par des propriétés et un ensemble de relations entre ces objets. Elle s'applique à des problèmes incomplètement structurés et pouvant comporter simultanément des éléments quantitatifs et qualitatifs ». Les théoriciens des systèmes, notamment Bertalanffy, s'accordent à penser que le concept de système ne se limite pas aux êtres matériels, mais qu'on peut l'appliquer à n'importe quel ensemble formé d'éléments en interactions. Même si la quantification est impossible ou si certains composants sont mal définis, une « explication de principe » est au moins toujours possible. Ne demandons cependant pas à cette approche plus qu'elle ne peut actuellement donner : une méthode commode de classement et d'articulation possible des flux et facteurs en cause. Comme il n'existe aucune mathématique permettant d'étudier avec rigueur les systèmes non parfaitement déterminés, l'analyse systémique appliquée au système éducatif peut très bien masquer, sous une approche technique apparemment rationnelle des positions idéologiques et certains jugements de valeur. Il est nécessaire d'en avoir conscience et nous faisons confiance au lecteur pour les déceler.

La partition choisie, analyse globale du système scolaire, de ses flux et de leurs couplages, puis examen de son fonctionnement interne et de sa dynamique, correspond à la logique de la méthode qui demande au départ une vision d'ensemble avant décomposition en mailles plus fines. Nous avons centré notre étude sur le système scolaire neuchâtelois parce que c'est celui que nous connaissions le mieux et que l'énorme volume d'informations nécessaire était le plus aisément accessible. Mais aussi, et surtout parce que, comme le précise le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 13 novembre 1970, «de par sa position géographique, par ses traditions, par son statut économique, par ses dimensions, le canton de Neuchâtel peut, à maints égards, constituer un terme de référence pour d'autres Etats confédérés». Nous estimons que l'application de l'approche et certaines des conclusions et propositions sont transférables à d'autres systèmes scolaires suisses. Enfin, face à l'importance de la saisie des données, nous avons été contraints, en cours de travail, à renoncer à l'ambition que nous avions de comparer le système scolaire neuchâtelois à celui d'autres cantons.

Notre voeu est d'apporter une contribution modeste à l'amélioration des organes et des processus de pilotage en mettant à disposition des responsables les éléments nécessaires à une décision, par exemple, mais sans définir les critères d'une bonne décision, sans participer à celle-ci. En effet, le rôle de l'analyste ne saurait en aucun cas se substituer au politique pour définir les orientations de l'école. Il peut et doit par contre intervenir dès qu'il y a relations à établir entre fins et moyens et ce, jusqu'à un niveau très élevé. Il ne s'agit pas davantage de proposer un modèle de gestion synthétique: l'école est système complexe. Les facteurs d'une saine gestion scolaire se révèlent si nombreux et imbriqués (techniques, juridiques, culturels, historiques, sociaux, etc...), qu'il serait vain de chercher à viser une cible idéale.

Cet ouvrage se présente sous la forme de deux parties' relativement indépendantes l'une de l'autre mais qui toutefois sont complémentaires par les perspectives envisagées. La première présente les aspects globaux d'un système scolaire et ses interactions avec l'environnement; la seconde analyse le système de l'intérieur, ses structures et son fonctionnement.

<sup>1</sup>Pour plus de commodité, le lecteur trouvera l'ensemble des annexes méthodologiques et techniques en fin du deuxième volume.

La lecture d'un ouvrage technique n'est jamais très divertissante. Elle l'est d'autant moins que, malgré de sérieux efforts, l'étendue et la complexité du domaine scolaire nous ont obligés à rester peut-être trop longs.

Aussi, l'homme d'action, plus préoccupé par les conclusions et propositions que par l'analyse peut-il concentrer son attention sur certains chapitres et passages, sans perdre l'essentiel.

Pour le second volume, il s'agit du chapitre 6 (Les dysfonctions structurelles du système) qui analyse les diverses caractéristiques de l'organisation actuelle, pose un premier diagnostic et quelques voies de réflexion; de l'introduction du chapitre 7 (Les flux et couplages) où nous rappelons la signification d'une analyse dynamique; de la section 8.2.3 (Les procédures) dans laquelle nous mettons l'accent sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer les processus de décision et dépasser l'approche juridique qui prévaut généralement dans tout secteur public; de la section 8.2.4 (Les dysfonctions de fonctionnement) qui résume l'ensemble du chapitre 8 (Le fonctionnement du système scolaire neuchâtelois); enfin, du chapitre 9 (Les mutations souhaitables) où nous tentons de proposer une démarche adéquate pour tendre vers un système plus efficace et les moyens de gestion qui permettraient d'y atteindre, étant entendu qu'il s'agit là plus de modèles appliqués susceptibles d'enrichir la réflexion que de solutions définitives ou uniques.

Le lecteur s'épargnera ainsi près des trois quarts du parcours.

Bien plus qu'à l'habitude formelle, notre témoignage de reconnaissance obéit à un devoir moral. Le résultat de quatre années de réflexion que livre la publication de cet ouvrage, mais non la fin de son histoire espérons-le, marque une étape dans la vie de ses auteurs. Que d'obstacles, que d'impasses, que d'interrogations, mais aussi que de conseils, de soutiens, que d'ouverture d'esprit et d'encouragements, que d'amitiés n'ont-ils pas jalonné la maturation de quelques idées? Prétendre défricher en solitaire ne fût-ce qu'une partie d'un champ aussi vaste que celui de la gestion scolaire nous eût coupé de l'apport combien précieux et valorisant de ceux à qui nous pouvions souhaiter destiner nos réflexions. C'est pour cette raison que nous tenons à exprimer publiquement quelques-uns au moins des remerciements qu'évoque le souvenir.

Nous aimerions tout d'abord rendre hommage à notre regretté professeur, M. F. Fischbacher, à qui revient l'idée initiale du choix de notre recherche. En nous libérant transitoirement de nos tâches quotidiennes, il nous a donné l'occasion d'aborder, dans le cadre d'un groupe d'études, les problèmes de l'éducation. Dès cette époque, nous avons été frappés par la rareté des travaux en matière de gestion dans le domaine en pleine mutation de l'école.

Notre profonde reconnaissance s'adresse ensuite au Professeur J. Mehling qui nous a encouragés à poursuivre nos efforts. Par son dynamisme, par ses idées originales, par ses conseils, il a su enrichir notre pensée et nous donner goût à l'action. Toujours attentif à l'avancement de nos analyses, il nous a conduits à distinguer l'essentiel de l'accessoire. Nous tenons également à le remercier ainsi que le Professeur E. Weibel pour le temps et le soin consacré à l'examen final du manuscrit.

Cette étude n'aurait pu voir le jour sans l'appui essentiel des membres du Département de l'Instruction publique et du système scolaire neuchâtelois qui nous ont très largement accueillis pour nous fournir les informations indispensables. C'est particulièrement grâce à Monsieur le Conseiller d'Etat François Jeanneret, chef du Département de l'Instruction publique, que nous devons d'avoir pu, en toute liberté, mettre à contribution ses collaborateurs directs, des directeurs d'école et des enseignants; qu'il trouve ici toute notre gratitude. Nous ne saurions passer sous silence l'effort méritoire et important pour nos travaux des 381 enseignants qui ont bien voulu consacrer plusieurs heures à répondre à notre trop long questionnaire. Nous ne pouvons hélas citer nommément chacun, mais que tous ceux que nous avons vu et dérangé soient

remerciés. Des hommes que nous avons ainsi rencontrés, il nous faut par élémentaire reconnaissance mentionner M. J.-Ph. Vuilleumier, chef du service de l'enseignement secondaire au DIP, pour ses nombreuses suggestions et son appui.

Même si l'informatique ne donne pas toujours ce qu'elle promet, c'est cependant grâce à l'entreprise Suchard que nous avons pu traiter nos programmes d'analyse sur ordinateur. A F. Béguin et C. Munari vont nos remerciements, ainsi qu'à P.-A. Chardon qui a mis à disposition l'un des programmes utilisés.

Il est d'autres apports bien sûr moins perceptibles. Pour ce qu'ils nous ont donné (et parfois bloqué!), nous savons gré à MM. Rudolf Kiefer et Jean-François Krêter dit « Toto », nos amis du Groupe de Gestion d'Entreprise de nous avoir déchargés d'ingrâtes tâches administratives. Pour leur patience infinie et leur gentillesse, nos pensées vont à Mmes F. Munari et H. Reuby qui ont déchiffré, tapé, retapé, corrigé, recorrecté nos manuscrits illisibles. Nous leur sommes redevables ainsi qu'à nos femmes d'avoir si bien supporté nos sautes d'humeur.

Enfin, nous ne saurions oublier le lecteur. Sa part est lourde comparée à celle des auteurs car c'est lui qui seul peut avancer sur le chemin de l'action. Puisse-t-il reconnaître notre respect, ne l'intéresserions-nous que le temps de quelques lignes.

D.H. et S.M.

## **PREMIÈRE PARTIE:**

### **L'organisation d'un système scolaire**

- 1 Structure du système scolaire neuchâtelois
- 2 L'administration centrale
- 3 Les commissions du système Instruction publique
- 4 La scolarité obligatoire
- 5 L'enseignement post-scolaire
- 6 Les dysfonctions structurelles

Quel que soit le système politique dans lequel elle s'insère et quelles que soient ses valeurs, une organisation est créée chaque fois que des individus éprouvent le besoin de coopérer, mais c'est généralement pour que les buts soient atteints dans les meilleures conditions possibles que ses membres essaient de trouver les moyens d'en accroître l'efficacité et s'imposent des règles particulières. Une bonne structure d'organisation combinerait et équilibrerait donc l'ensemble de ses facteurs, le fait d'organiser impliquant l'établissement de relations et la prévision de leur coordination.

Dans cette perspective, décrire une organisation, c'est dégager de l'ensemble des éléments qui la composent ceux qui permettent d'en distinguer les caractéristiques propres et entre lesquels les interrelations sont telles que toute intervention sur l'un d'eux peut se répercuter sur tous les autres. La compréhension des mécanismes significatifs qui entrent en jeu (formels et informels), ceux-là même qui justifient et distinguent un système d'un autre, est alors impérative lorsqu'il s'agit de poser un diagnostic susceptible de conduire à imaginer les esquisses de solutions meilleures et à proposer les moyens à mettre en œuvre pour les tracer. Cependant, une approche structurelle statique doublée d'une analyse de fonctionnement ne saurait toujours suffire pour comprendre l'état atteint par un système à un moment donné; en complétant les investigations par une approche historique, on renforcera les dimensions analytiques et partant, la valeur de l'interprétation. L'importance de cette manière de procéder pour mettre les problèmes en perspective fait d'ailleurs l'objet de quelques querelles méthodologiques. S'il est inutile, comme le pense G. Nadler, professeur d'Industrial Engineering à l'Université de Wisconsin, de s'embarrasser d'un travail supplémentaire en analysant l'évolution de l'organisation et sa situation actuelle, J. Mélése, au contraire, met l'accent sur la nécessité de commencer par ouvrir le système en sous-unités suffisamment «dépouillées» pour permettre d'en saisir convenablement les modes de fonctionnement, condition préalable à toute tentative d'action efficace (Réf. 72).

Pour Nadler (la conception des systèmes), il semble que l'essentiel réside dans la fixation des objectifs, toute la difficulté consistant en fin de compte à rechercher le meilleur système possible pour les atteindre. Il est donc inutile de s'encombrer d'approche risquant d'affaiblir des énergies et de perdre du temps (Réf. 74). A l'inverse, Mélése, peut-être plus favorable aux approches que nous qualifierons de «latines» en matière de management (certains auteurs opposent à l'approche «anglo-saxonne» l'approche «à la française») insiste sur l'importance d'une saisie correcte de l'état d'un système, avant de vouloir agir sur lui. On retrouve un point de vue semblable chez de nombreux auteurs, tel par exemple celui de Lorsch et Lawrence quand ils rappellent que «toute tentative de décentralisation et d'intégration doit commencer systéma-

tiquement par l'étude diagnostique de l'organisation et de son environnement immédiat » (Réf. 73).

C'est à partir d'une description modularisée des unités composant un système qu'on pourra percevoir dans quelle mesure la cohérence structurelle et ses différenciations internes correspondent à une différenciation des objectifs et sous-objectifs.

La position de Nadler pourrait s'expliquer, voire se justifier, dans les cas de conception et mise en place de systèmes totalement nouveaux et de type plutôt mécaniste. Mais comment l'accepter si l'on veut agir sur un système existant, où les composantes humaines sont essentielles, dont l'état dépend, d'une part des conditions internes et externes du moment et d'autre part, des situations rencontrées antérieurement. On peut renforcer encore l'importance d'une attitude historiciste en se référant à Pauwels et Bergier qui considèrent comme très important d'explorer des situations éloignées dans le temps, souvent susceptibles de révéler des solutions oubliées ou perdues; malheureusement, c'est un effort que beaucoup d'analystes ne font pas, faute de temps, voire de moyens (Réf. 75). Toutefois, les deux concepts « d'adaptation » et « d'apprentissage » de la théorie des systèmes confirment l'importance de l'étude de l'évolution, puisque c'est par celle-ci qu'il est possible de comprendre mieux certaines des raisons conduisant un système à s'adapter, puis à réagir différemment à un environnement changeant.

Avant d'aborder nos analyses, nous pensons utile de nous arrêter sur les significations sémantiques de trois termes qui seront fréquemment utilisés: l'organisation, l'administration et le programme. Rappelons que le mot « organisation » peut prendre deux sens selon le contexte et que si l'on parle « d'une organisation » on pense à une « collectivité organisée » (entreprise, administration), alors que si l'on dit « l'organisation », on parle de « l'action d'organiser » ou de « la description » d'une collectivité. « L'administration » est un mot qui désigne une « organisation publique » et signifie aussi bien « la mise en oeuvre effective de moyens » nécessaires à l'accomplissement des activités de l'entreprise que l'élaboration et l'application de « principes d'organisation ». Le « programme », dans un contexte scolaire signifie le plus souvent « programme d'enseignement ». En matière de gestion, la notion de programme prend un sens plus large qui est celui d'un « ensemble de moyens affectés à un responsable pour atteindre un but ». Koontz estime d'ailleurs que la « jungle sémantique » est la première des causes de l'embrouillement mental de la jungle de la théorie du management. Seul le contexte permet de distinguer, dans ces trois cas, le sens des mots.

L'organisation selon A.D. Chandler, « c'est la structure administrative de l'entreprise ». Elle peut être explicitement définie ou non et comporte divers

aspects : celui des voies hiérarchiques et de communication entre les différents niveaux et cadres administratifs, ainsi que les informations circulant entre ces voies. Les analyses historiques de Chandler ont notamment permis de conclure que l'organisation de l'entreprise est fonction de la politique poursuivie et sa physionomie est apparemment due à l'interaction de la nature de ses « affaires », de la formation et de la personnalité de ses dirigeants principaux. Le dénominateur commun à la structure et à la politique est l'adaptation des ressources de l'entreprise à la demande du marché (Réf. 31).

On peut se demander dans quelles mesures de telles conclusions peuvent être utilisées par analogie pour dégager certains objectifs et stratégies implicites au travers d'une analyse des structures d'un système scolaire. On ne saurait l'affirmer a priori, quand bien même les secteurs de l'administration publique sont soumis, comme l'entreprise, à de nombreuses contraintes internes et externes. (Le marché, par exemple, n'est rien d'autre qu'une demande segmentée ; qu'elle soit exprimée en terme de « demande sociale » ou de « demande économique » ne change rien au fait qu'il y ait à la satisfaire de la manière la plus appropriée). Cette manière d'aborder l'analyse sera d'autant plus frappante aux responsables de l'administration publique que les différences entre celles-ci et les entreprises privées ont toujours été considérées comme très marquées (voire fondamentales) et par conséquent n'ont pas favorisé l'étude des traits communs des unes et des autres. Or, « c'est la découverte de la complexité des rapports humains au sein des grandes organisations et de l'importance de ces rapports dans les processus réels de décision qui a permis de mesurer les différences véritables et la profonde similitude des deux situations » (Réf. 77). On ressent cependant dans les secteurs publics un net manque d'intérêt à l'étude jugée trop subalterne (par rapport aux missions de l'administration) des modes de fonctionnement de toute grande organisation. Cette attitude est parfois combattue par des responsables de l'administration, mais de manière ponctuelle et par conséquent sans effet à long terme. On voit de plus en plus souvent des actions menées en matière de rationalisation des méthodes de gestion (mise sur pied de « commissions de rationalisation », groupes d'études particuliers), mais toutes ces actions ne s'insèrent pas à l'intérieur d'une philosophie de gestion clairement définie et mise en application. Cela est d'autant plus vrai qu'on confond sans cesse fins et moyens ; en matière d'utilisation de l'ordinateur et de mise en place de systèmes d'information, les erreurs que la plupart des entreprises privées les plus efficaces (ce qui ne signifie pas « les plus grandes » ni « celles qui ont le plus de moyens ») ont commises puis corrigées, il y a une dizaine d'années, se reproduisent aujourd'hui dans l'administration. C'est comme si l'expérience des adultes si contestée par les jeunes et tant rabâchée par les « aînés » n'avait aucun sens ici. On peut penser, à titre d'exemple,

aux créations de fichiers que l'on appelle pompeusement «banques de données» et qui en fait n'en sont pas, parce qu'en particulier ne s'insérant pas dans un modèle global de gestion. On rappellera ici l'une des interventions faites au Grand Conseil neuchâtelais lors du débat sur le rapport d'information du Conseil d'Etat relatif au «Centre Electronique», dans sa séance du 20 mars 1972 et dont l'essentiel précise: «...“en fin de compte, on se borne à automatiser des opérations manuelles”... En page 4 du rapport, le Conseil d'Etat dit: “la tendance actuelle consiste à considérer l'informatique comme un outil au service de l'entreprise, de manière à aborder les problèmes de gestion dans une optique de prévision et de planification”... il ne ressort pas explicitement du rapport que l'on va effectivement dans cette direction. Cela supposerait la définition d'un nouveau concept de gestion, gestion prévisionnelle en particulier... en page 10 du rapport: “les décisions à prendre en matière d'application à traiter doivent être fondées sur des considérations de gestion et non sur des impératifs de techniques de traitement de l'information”... Nous sommes parfaitement d'accord avec le Conseil d'Etat, mais il nous semble que ce qu'il est prévu de faire jusqu'à fin 1976 ne part pas, à notre avis, de considérations de gestion, mais encore une fois de considérations techniques tendant à automatiser certaines opérations comptables. C'est nécessaire, mais semble-t-il insuffisant».

On peut reprendre, pour comparer à cette intervention, une autre partie du rapport d'information du Conseil d'Etat qui résume les étapes à poursuivre dans les cinq à sept prochaines années. Cette période permettra de: «... parfaire notre apprentissage dans le traitement de l'information, d'organiser dans les services intéressés les structures d'accueil, telles que les moyens de collecte de l'information et surtout l'exploitation des résultats, de tester certains dispositifs tels que l'interrogation à distance de fichier et la télégestion, d'organiser la circulation et le traitement des informations d'une façon permettant, par la suite, d'aborder sur des bases solides la gestion automatisée... les nombreux sous-produits résultant de la tenue des fichiers sur ordinateur pourront être utilisés pour l'élaboration d'éléments de décision et, éventuellement, déjà pour l'automatisation complète de certains processus décisionnels localisés... ..En réalisant de la recherche opérationnelle, d'importantes économies sont possibles lorsque l'on a le moyen de comparer plusieurs solutions.» (Réf. 78).

Le mélange des fins et moyens est ici patent et met particulièrement en évidence la clairvoyance des remarques du député dans son intervention: l'étude, voire même le choix des moyens ne saurait précéder un réexamen de fond des procédures et systèmes de décisions actuels, et croire que des «sous-produits résultant de la tenue des fichiers» vont permettre «l'élaboration d'éléments de décision» ou «d'automatiser certains processus décisionnels» est une vue de l'esprit. En effet, comment savoir quelles informations doivent être prises en

compte, sans définir d'abord ce que doivent être les critères de prise de décision? Comment imaginer utiliser certaines des méthodes de la recherche opérationnelle pour évaluer des solutions alternatives (donc basées sur des informations comparables) sans examiner au préalable les exigences des modèles que l'on souhaite utiliser? En fin de compte, comment construire un système d'information sans disposer de bases de référence permettant d'élaborer un véritable ensemble cohérent? C'est seulement si des réponses sont données à ces exigences qu'il sera alors possible de construire, par étapes et selon des priorités clairement établies et reconnues, des sous-systèmes d'information-décision s'insérant véritablement dans un ensemble.<sup>1</sup>

La réponse que les milieux dirigeants des administrations donnent la plupart du temps à ceux qui tentent de démontrer le nécessité d'une réflexion de type managériales pour la conduite des affaires publiques est qu'il n'existe pas de rationalité économique du type de celle qu'on trouve dans l'entreprise. C'est confondre deux niveaux de rationalité: d'une part, celui de la rationalité de la décision politique qui en effet est de nature particulière puisque devant intégrer de nombreux facteurs qualitatifs; d'autre part, celui de la rationalité de «l'exécution» qui n'est en rien différente de celle de l'entreprise privée. Or, quand on connaît l'impérieuse nécessité de l'utilisation optimale de ressources financières à l'augmentation de plus en plus limitée face à l'accroissement des besoins que la collectivité publique doit prendre en charge, force est bien de constater que tout doit être mis en oeuvre pour donner aux responsables les moyens de trouver des solutions plus rationnelles (v. ch. 9). Les techniques à disposition du gestionnaire sont nombreuses, elles sont malheureusement quasi ignorées dans le secteur public. On entend souvent dire aussi que les réductions de coût sont automatiquement possibles lorsque l'attitude du fonctionnaire est telle qu'il a pris conscience de la nécessité de réaliser des économies et que ce n'est qu'une question d'information. C'est très certainement vrai, mais c'est aussi très largement insuffisant. Les expériences ont en effet démontré que l'administration publique était capable, dans des situations conjoncturelles difficiles, de stabiliser, voire réduire ses coûts. On n'a pas assez conscience que d'autres expériences, dans les milieux industriels ont démontré que les frais de structure avaient tendance à se comporter de manière trop variable; on a souvent constaté que des secteurs d'entreprise (de dimension comparable à l'administration) dans lesquels aucune étude approfondie de l'organisation n'était effectuée pendant 5 ans, avaient des coûts de structure pouvant être réduits de l'ordre de 20 à 30%. Quand on sait que la majeure partie des coûts de l'administration est fixe, on peut légitimement s'interroger sur

<sup>1</sup>Voir notamment ch. 8, pt 8.2.3

l'impact que pourrait impliquer la «libération» d'une telle proportion de coûts, permettant un transfert pour couvrir de nouvelles tâches.

Bien qu'il soit impossible de procéder à des analyses fines (par exemple, en s'attaquant aux problèmes avec des approches comme «l'analyse de la valeur»<sup>1</sup>, sans être engagé sur le terrain de longs mois (tous les spécialistes de l'approche système le confirment) en équipes pluridisciplinaires, on ne saurait brûler l'étape qui consiste à dégager les secteurs, procédures ou moyens qui, compte tenu de leur importance, doivent être étudiés par priorité. C'est la phase d'analyse préliminaire – le diagnostic – la plus délicate parce que c'est d'elle que dépendront les chances de succès des actions correctives qui seront effectivement engagées. C'est pourquoi il ne saurait être question de se satisfaire d'une sorte de «photographie» du système actuel et de n'en tirer que quelques conclusions hâtives peu opérationnelles. Nous tenterons de compléter celle-ci par la mise en oeuvre d'une méthodologie nouvelle en matière d'organisation consistant à modulariser le système scolaire global en un certain nombre de sous-systèmes et d'unités. Cela doit conduire à dégager la structure réelle à prendre en compte, pour aborder ensuite l'étude de son fonctionnement. Toute la difficulté réside dans le fait qu'il est nécessaire de chercher un modèle permettant de réduire la complexité du système sans toutefois le «dénaturer» en le fragmentant ou en le simplifiant à l'extrême. La description à mettre en oeuvre doit donc répondre à cet impératif de clarification, tout en mettant l'accent sur les changements qui se produisent dans l'organisation (Réf. 72).

En procédant de deux manières différentes, c'est-à-dire par une analyse fonctionnelle des structures formelles et de leur évolution, puis par une analyse organique de type modulaire, il sera alors plus facile d'une part, d'analyser les interrelations entre unités du système et les interrelations du système avec son environnement, d'autre part, d'analyser ses modes de fonctionnement.

<sup>1</sup>L'analyse de la valeur est une approche qui consiste à remettre en question, globalement, les moyens d'atteindre un objectif. Sur le plan technique c'est, par exemple, réétudier la conception d'une pièce afin de trouver une solution meilleure sur le plan de l'utilisation des matières ou des procédés de fabrication, tout en conservant comme fixe la fonction propre de la pièce; à la limite, l'analyse peut conduire à une remise en question de la fonction elle-même, mais ce n'est pas le but primaire. Il est aisément possible de transposer cet exemple dans le domaine administratif; l'étude des procédures de traitement (circulation de dossiers, doubles de documents, systèmes de classement) peut être soumise au même type de remise en question. Notons que le mot «valeur» est pris dans son sens large et n'est pas nécessairement synonyme de coût: le résultat à atteindre peut tout à la fois être de réduire des coûts (acceptation initiale et limitative de l'approche) ou accroître des efficacités (Réf. 79 et 80).

## Structures du système scolaire neuchâtelois

Les spécialistes de l'éducation ont pris l'habitude de parler de «structures scolaires» lorsqu'ils se réfèrent à l'agencement et l'interdépendance des différents types d'écoles, de leurs voies de formation, niveaux et modes d'accès, considérés dans le temps. Les auteurs du rapport du GROS (Réf. 34) parlent en effet des «structures-cibles de l'école» lorsqu'ils analysent comment pourrait s'organiser la formation. Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à l'éducation scolaire (Réf. 4), on peut lire: «... l'organisation scolaire actuelle de notre canton dont les structures et l'esprit ont été, dans la plupart des domaines, profondément remaniés par la réforme de 1962. ...Notre but était alors de coordonner les structures d'enseignement...». Ainsi, lorsqu'on décrit les structures de la scolarité, on retrouve généralement un schéma explicitant les voies de formation possibles (Annexe A1). Une telle représentation suppose en effet l'existence d'une structure – celle d'un système scolaire – mais, en tant que telle, elle apparaît plutôt comme la visualisation d'un ou plusieurs «processus» ou «filières» de formation.

L'objet d'une analyse de structures, au sens où nous l'envisageons<sup>1</sup>, ne doit pas être compris de manière limitative, ni comme équivalent à l'analyse d'un processus. La structure du système scolaire doit être entendue comme celle d'une organisation dont il s'agit de distinguer les unités qui la composent et les fonctions qui leur sont assignées. La structure est ainsi définie comme la construction de l'organisation selon laquelle l'entreprise est gérée (Réf. 81). Cette conception implique ainsi la prise en compte, d'une part, des unités, relations et modes de communication de l'organisation, d'autre part, des moyens mis en œuvre pour atteindre les buts fixés. Les trois facteurs – structures, hommes, moyens – que toute organisation agence pour atteindre ses objectifs

<sup>1</sup>Voir aussi Réf. 76.

sont ainsi pris en compte dans l'analyse. C'est bien en les combinant de manière optimale dans un environnement contraignant – les ressources à disposition aussi bien que les systèmes de valeur – qu'on tendra à satisfaire mieux le postulat qui veut que l'école soit entièrement au service de l'enfant.

Nous devons envisager le système scolaire, aussi bien en fonction de notre approche analytique qu'en réponse à ce postulat, comme un tout, composé de sous-ensembles dont il s'agit de dégager la partition. C'est la première phase de l'ouverture de la «boîte noire»<sup>1</sup>, à laquelle nous procéderons en deux temps: tout d'abord en utilisant la technique classique de représentation par organigrammes, pour chacun des grands sous-ensembles habituels de l'Instruction publique (administration, primaire, secondaire, technique et professionnel, universitaire), puis selon la méthodologie dite de «l'analyse modulaire» qui nous obligera à concevoir un système organique de l'ensemble du système scolaire et par conséquent sera une des étapes-clés pour comprendre et analyser le fonctionnement du système.

### 1.1 *L'Instruction publique au sein des communes et du canton de Neuchâtel*

Les caractéristiques majeures de l'Instruction dans les communes et le canton de Neuchâtel ont été la rapidité avec laquelle nos différents écoles se sont développées et la diversité des voies de formation qu'elles ont pu, très tôt, offrir à la jeunesse du canton.

Bien avant que les dispositions constitutionnelles fédérales de 1874 soient édictées<sup>2</sup>, un effort particulier avait été porté dans les communes par l'ouverture d'écoles primaires du jour, permanentes ou temporaires et du soir. Le développement fut lent puisque l'école publique prit naissance après 1530, époque de la Réformation et qu'il fallut souvent plus de cent ans pour qu'elle s'organise. En 1562, il y avait 17 écoles dans la principauté; dans le cours du XVIIIe, on en trouve dans toutes les localités (environ 60). C'est à cette époque qu'apparaissent les premières conventions de communes avec leur régent (Réf. 9); elles sont cependant très hétérogènes et la préoccupation dominante des rédacteurs n'est pas toujours l'Instruction de la jeunesse. Pour pallier l'inégalité qui règne entre communes (écoles ouvertes partiellement sur l'année, fréquentation irrégulière des élèves, niveaux d'enseignement très variables) et poussé

<sup>1</sup>En cybernétique, la «boîte noire» désigne un système dont on ne connaît pas les modes de fonctionnement, mais qui peut être caractérisé par les relations de cause à effet qu'il provoque entre des variables d'entrée (inputs) et des variables de sortie (outputs).

<sup>2</sup>Art. 27, puis dès 1902 art. 27 bis, dès 1963 art. 27 quater, ainsi que des 1908, révisé en 1946, art. 34 ter.

par des plaintes toujours plus fréquentes, le Conseil d'Etat se manifeste pour la première fois en 1829 et prend une décision qui conduira à la création de la première « Commission d'éducation » présidée par un membre du Conseil d'Etat et composée de quinze assesseurs.

En 1837, 150 enfants seulement échappent encore à l'école et toutes les communes ont leur Commission locale et souvent un Comité de dames pour les travaux féminins. La première Académie est inaugurée en 1841.

Depuis la République, les progrès vont être plus rapides: en 1850, adoption de la loi sur l'instruction primaire qui rend l'instruction élémentaire obligatoire et dont la gratuité est garantie dès la Constitution de 1858; le nouveau Conseil d'Etat comprend une « Direction des cultes et de l'éducation »; le choix des régents est limité aux porteurs d'un brevet de capacité cantonal; on voit apparaître ensuite l'école industrielle (loi de 1853 qui est un essai d'école secondaire), puis nos premières écoles d'horlogerie et la Seconde Académie, épaulée du Gymnase (1866); la législation scolaire fut renouvelée en 1872, c'est alors la laïcisation, l'apparition de l'inspection et l'organisation de classes secondaires parallèles aux classes industrielles. On assiste, depuis la promulgation de la loi de 1872 à diverses réorganisations jusqu'en 1914: loi sur l'enseignement secondaire visant notamment à mieux coordonner les activités des écoles existantes et à combler les vides entre niveaux primaire et secondaire; réorganisations successives de l'Académie, séparation du Gymnase, lois de 1908 sur l'enseignement primaire, décret de 1909 transformant l'Académie en Université; création de l'école normale et modification des brevets (1899); fondation de nombreuses écoles professionnelles (au nombre de 26 en 1914), toutes communales; débuts de l'enseignement commercial (1883) à Neuchâtel et de l'enseignement ménager (1895) à La Chaux-de-Fonds.

Les différentes étapes franchies ont été marquées d'abord par le développement d'enseignements à tous les niveaux, puis par une consolidation des contenus des programmes et une certaine harmonisation. L'échec du projet de Code scolaire proposé par Ed. Quartier-La-Tente qui visait à l'élaboration d'une loi sur l'Instruction publique destinée à remplacer le système hétérogène de l'époque par une organisation plus synthétique, démontre pour la première fois que les responsables n'aspiraient pas à une standardisation des écoles; on en tint compte lors de l'élaboration des lois sur l'enseignement primaire de 1908 et secondaire de 1919.

Depuis lors, on constate que le canton de Neuchâtel a pu disposer de tous les types d'écoles que l'on retrouve de nos jours. Les nombreux efforts qui ont jalonné les cinquante dernières années ont surtout porté sur l'amélioration pro-

gressive des moyens mis à disposition des écoles, au niveau de la formation des enseignants, des bâtiments et du matériel scolaire, puis du développement du contenu des programmes.

L'analyse de l'évolution des dépenses (voir volume I, chap. 1), l'examen de la législation en vigueur – lois, règlements, arrêtés, conventions – ainsi que l'inventaire des directives émises par le Département de l'Instruction publique montrent bien à quel point les actions ont été nombreuses et toujours plus fréquentes. A titre de jalon, mentionnons la loi sur l'enseignement ménager (1942), la loi instituant une neuvième année de scolarité obligatoire (1943), le Règlement pour l'orientation professionnelle et le placement en apprentissage (1944), la loi sur l'enseignement pédagogique (1948), le règlement de l'école normale (1950), le règlement concernant le certificat d'aptitudes pédagogiques pour l'enseignement dans les écoles secondaires, les gymnases et les écoles de commerce (1959), les lois portant révision de la loi sur l'enseignement primaire (1956, 1962, 1966), et la loi sur l'enseignement secondaire (1962), la loi sur l'Université (1963), la loi portant révision de la loi sur la formation professionnelle (1964), le règlement d'application, pour les écoles publiques, de la loi concernant les traitements des magistrats, des fonctionnaires de l'Etat et du personnel des établissements d'enseignement public (1966), la loi sur les bourses d'études et d'apprentissage (1969), le Concordat sur la coordination scolaire (1970), les Directives relatives à l'achat du mobilier et du matériel scolaire pour l'enseignement primaire et secondaire (1970) (Réf. 82), la loi sur la réorganisation des autorités universitaires (1971), les directives officielles pour l'aménagement des bâtiments scolaires des niveaux primaire et secondaire inférieur (1973) (Réf. 83 et 84).

Au total, ce sont quelque cent textes officiels qui sont aujourd'hui en vigueur (Réf. 85), sans compter les innombrables documents, notamment les directives, qui ont été élaborées pour préciser tel ou tel aspect des modes de fonctionnement du système scolaire neuchâtelois.

Comme le précise F. Béguin (Réf. 10), c'est néanmoins l'évolution qui s'est produite jusqu'au début du siècle qui a donné au système scolaire neuchâtelois l'un de ses caractères les plus frappants: «la densité des institutions d'enseignement secondaire supérieur et des établissements professionnels et leur dissémination dans les diverses parties du pays. A cet égard, nos populations se trouvent presque aussi favorisées que celles d'un canton-ville». L'auteur veut dire par là que la politique de ces autorités a été axée dans le sens d'une décentralisation, propre à «mettre l'école à la porte de l'élève», plutôt que dans le

sens d'une centralisation corrigée, par exemple, par l'octroi de facilités de déplacement.

Doit-on attribuer cette dispersion géographique à une politique délibérée ou est-elle le propre d'une absence de politique? Nous nous trouvons certainement en face d'un résultat qui, s'il n'est pas dû à une politique vraiment délibérée (bien que nous ayons vu le refus du Code scolaire de Quartier-La-Tente) doit certainement être implicite à un enracinement profond de traditions fédéralistes. L'autonomie de nos communes reste un puissant moteur au service des aspirations régionales et reflète bien l'esprit de notre Constitution fédérale et de nos Constitutions cantonales. Elle veut être, entre autre, une affirmation de nos différentes entités politiques à rester capable de résoudre leurs propres problèmes avec plus d'efficacité et d'adaptabilité que ne le pourrait un système centralisateur. Cependant, aux avantages d'une décentralisation on peut opposer des inconvénients, tels les manques de cohésion, le manque d'efficacité, les risques de travail à double et des coûts plus élevés, la lenteur décisionnelle lorsqu'il y a nécessité de coordination, pour n'en retenir que quelques aspects.

Ce qui frappe au premier chef le gestionnaire, c'est qu'en fin de compte, dans toute grande organisation publique ou privée, les mêmes problèmes se posent : centraliser ou décentraliser des décisions, procédures et moyens. Mais, cependant que le management a développé depuis plus de quarante ans de très nombreuses réponses à ces problèmes, il faut constater que nos administrations font, aujourd'hui encore, une place privilégiée aux lois et règlements, en regard de très partielles utilisations de méthodes de gestion pourtant largement reconnues comme fondamentales et indispensables. A cet égard, il est intéressant de noter qu'un tiers des enseignants interrogés (voir questionnaire en annexe)<sup>1</sup> ont répondu ne pas disposer de directives en matière de programmes scolaires et la moitié d'entre eux déclarent ne pas en recevoir en matière pédagogique. Quand on sait tous les efforts qui sont menés par le Département de l'Instruction publique (p. ex. Réf. 84) à ce propos, on peut légitimement être surpris par ces résultats qui laissent transparaître, à n'en pas douter, un sérieux problème de communication. La dispersion des unités est certes une des raisons fondamentales des difficultés qui peuvent surgir en matière de communication; elle ne suffit cependant pas pour les justifier, car viennent se greffer, à l'organisation formelle, des problèmes de planification et de contrôle, de direction, de dilution de responsabilité, de motivation et d'information qu'on retrouve, à des degrés divers, dans toute entreprise.

<sup>1</sup>Annexe C5, QE 45 et 126 (voir ch. 8).

Lors de la session du Grand Conseil du 20 novembre 1963, un député n'a-t-il pas affirmé: «... les débats de cette session ont révélé une grave crise du sens des responsabilités à tous les échelons, due en partie, on doit bien l'admettre, à l'ignorance. Et pourtant, notre petite République s'enorgueillit du nombre et de la qualité de nos écoles» (Réf. 85). Cela mérite donc réflexion, d'autant plus qu'il n'est pas du tout certain de notre point de vue, qu'il y ait vraiment «crise du sens des responsabilités» mais peut-être impossibilité réelle due aux structures et modes de fonctionnement de notre système scolaire de «prendre des responsabilités» et de pouvoir les assumer entièrement.

## *1.2 Le Département de l'Instruction publique et ses unités*

Le système «Instruction publique» du canton de Neuchâtel est caractérisé, par rapport à ceux d'autres cantons suisses, par la diversité de ses écoles et l'éventail large des voies de formation qu'il offre. Si l'on divise le système de formation en trois phases – préscolaire, scolarité obligatoire, spécialisations – seule la phase préscolaire n'est pas organisée sur le plan cantonal (la mise sur pied d'une école enfantine est cependant à l'étude).

Pour la phase qui concerne la scolarité obligatoire, on retrouve, comme dans tous les cantons, deux niveaux: le niveau primaire et le niveau secondaire inférieur. La réforme de 1962 a modifié sensiblement le découpage encore classique dans de nombreux cantons qui conservent une école primaire pour tous les degrés (première à neuvième année) et une école secondaire à laquelle on peut accéder à partir de la cinquième année de scolarité, par exemple, à la condition d'avoir obtenu une moyenne suffisante ou réussi un examen d'entrée. Dans ce système, on a donc parallélisme entre primaire et secondaire pour les dernières années de scolarité obligatoire. Dans le système neuchâtelois actuel, le niveau primaire est limité aux cinq premières années, tous les élèves passant ensuite au niveau secondaire, découpé en différentes sections.<sup>1</sup> Les écoles du niveau primaire sont réparties dans cinquante-neuf communes neuchâtelaises (font exception trois communes qui n'ont pas d'école), alors que les écoles du niveau secondaire, au nombre de huit actuellement (une ou deux sont prévues) sont organisées sous forme de centres régionaux ou locaux. Conformément aux lois en vigueur (Réf. 38 et 41) elles dépendent des commissions scolaires communales ou intercommunales qui sont l'autorité exécutive. La troisième phase, qui offre les différentes voies de spécialisation, comprend les écoles

<sup>1</sup>Voir notamment les objectifs de la coordination sur le plan romand (volume 1, ch. 3).

secondaires supérieures ainsi que les écoles techniques et professionnelles. Neuf établissements, dont quatre sont cantonaux (deux gymnases, le séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire et l'école normale cantonale, rattachée cependant au secteur primaire) et cinq sont communaux (trois écoles supérieures de commerce, l'école supérieure de Jeunes filles à Neuchâtel et le Gymnase pédagogique de Fleurier) forment le groupe des écoles secondaires supérieures. De même que celles-ci, les écoles d'enseignement technique et professionnel sont également communales et cantonales; on en trouve quatorze dont deux cantonales. Au niveau de l'enseignement supérieur enfin, le canton comprend une Université composée de quatre facultés. L'annexe A1 montre comment s'articule l'ensemble du point de vue des voies de formation possibles. On trouve donc dans le canton 59 groupes scolaires primaires (certaines communes comprennent plusieurs collèges, d'autres un seul ou quelques classes uniquement, 3 n'en ont pas), 8 établissements secondaires du niveau inférieur, 9 collèges secondaires supérieurs, 14 écoles techniques et professionnelles et 1 université, soit un total de quelque 94 unités. A celles-ci viennent ensuite s'ajouter les différents secteurs du Département de l'Instruction publique (Fig. 11). Ce sont finalement plus de 100 unités qu'il est possible de rattacher au système de l'Instruction publique neuchâteloise comprenant un effectif de quelque 3000 personnes salariées;<sup>1</sup> on peut les regrouper en six grands sous-ensembles qui correspondent au découpage habituellement retenu:

- l'administration centrale (DIP)
- le primaire
- le secondaire inférieur
- le secondaire supérieur
- le technique et professionnel
- l'Universitaire

Envisager l'analyse du Département de l'Instruction publique et de ses unités, c'est à priori faire l'hypothèse que nous sommes confrontés à une organisation dont les différents sous-systèmes sont en interdépendance étroite du point de vue structurel (relations verticales et fonctionnelles<sup>2</sup> entre unités) et du point de vue dynamique (flux financier, processus décisionnels, processus de contrôle et d'adaptation, flux d'information). Bien que des problèmes se

<sup>1</sup> Auxquelles s'ajoutent quelque 1000 membres de commissions, non rémunérés (voir annexe A8).

<sup>2</sup> Les relations verticales sont les relations hiérarchiques, de commandement, alors que les relations fonctionnelles sont celles qui caractérisent les liens avec des états-majors ou services; toutes deux sont de type formel par opposition aux relations informelles qui apparaissent dans toute organisation.

posent sur le plan des relations d'autorité (par exemple, entre organes cantonaux et organes communaux), nous nous conformerons à notre approche méthodologique en envisageant l'ensemble comme un système puisqu'il en possède toutes les caractéristiques, compte tenu de sa cohérence (voir ch. 2, volume 1); nous analyserons ainsi successivement chacun des sous-ensembles qui le composent.

## L'administration centrale

L'étude historique de l'Instruction publique dans le canton a permis d'expliquer les raisons qui ont conduit à une prise en charge, par l'administration cantonale, d'un certain nombre d'actions en vue de régulariser la situation de l'enseignement dans nos communes, vers 1830. Dès la République, une fonction spécifique de Directeur de l'Instruction publique est créée au sein du Gouvernement. Cela signifie donc que les problèmes à résoudre justifiaient l'existence d'un organe permanent. Nous avons noté, en effet, qu'un certain nombre de mesures avaient dû être prises pour donner une assise à un enseignement devenu obligatoire, mais qui devait encore trouver, pour donner les résultats qu'on en attendait, un certain nombre de moyens: formation coordonnée des enseignants, règles homogènes de fonctionnement, cohérence et qualité des programmes. C'est à ces problèmes qu'un organe central devait s'atteler en priorité et il avait donc bien fallu se résoudre – dans les communes – à abandonner une certaine autonomie pour trouver un dénominateur commun.

### 2.1 *Le Département de l'Instruction publique*

Il est difficile, faute de texte mentionnant ou reprenant systématiquement les objectifs poursuivis (d'ailleurs souvent implicites, donc introuvables dans un écrit) de reconstituer quelles ont été les étapes franchies. Seule une longue étude historique des textes (par exemple, les bulletins des délibérations du Grand Conseil, et aussi des documents moins accessibles tels les procès-verbaux des séances de commissions scolaires) permettrait de retracer les étapes d'une évolution qui n'a cessé de provoquer des changements profonds.

Nous nous sommes centrés sur une approche de cette évolution, en reconstituant ce qu'ont été les organes du Département de l'Instruction publique depuis 1850 (Réf. 65)<sup>1</sup>. Nous espérons par là, au travers d'une reconstitution structurelle, retrouver les étapes-clés, certains objectifs implicites et le rôle qu'a joué et que joue l'organe de l'administration centrale.

### 2.1.1 Développement des organes centraux

En 1848, c'est la création de la « Direction » qui comprend en 1850 deux personnes: le Directeur et un secrétaire (Figure 1).

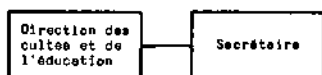


Figure 1 : L'administration centrale en 1850

En 1900, la Direction de l'Éducation est devenue Département de l'Instruction publique et comprend neuf personnes, à savoir le chef du département, un premier secrétaire, un deuxième secrétaire, un responsable du matériel scolaire, deux inspecteurs primaires et trois personnes attachées à l'observatoire. Hormis le secteur de l'observatoire qui ne restera pas subordonné au département, nous constatons, après cinquante ans, que deux secteurs importants ont vu le jour: celui du matériel scolaire et l'inspection. C'est dire que l'accent a dû être mis pendant cette période, d'une part, sur l'harmonisation du matériel scolaire (probablement de certains ouvrages et de certaines fournitures scolaires) pour renforcer une formation de même type dans toutes les écoles et, d'autre part, sur le contrôle de l'enseignement (Figure 2).

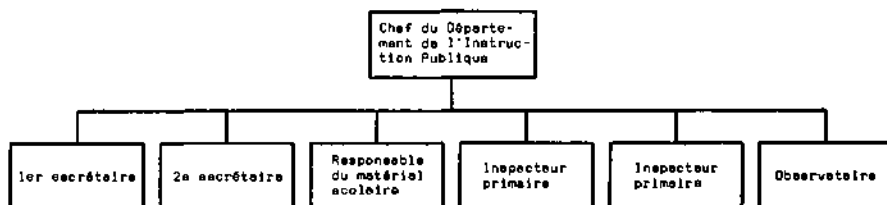


Figure 2 : L'administration centrale en 1900

<sup>1</sup>Les dates indiquées correspondent à celles où les différents changements apparaissent dans l'annuaire officiel. Par conséquent, il existe souvent des décalages de un voire deux ans avec les situations réelles qui existent déjà et qu'on peut retrouver en consultant les rapports de gestion du DIP.

A nouveau cinquante ans plus tard environ, le découpage du département a changé de physionomie. Il comprend six secteurs dont quatre ressortissent directement à l'Instruction publique: le secrétariat, l'enseignement primaire, le gymnase cantonal, l'université. Cependant, au niveau de l'administration cantonale, seuls deux secteurs comprennent du personnel affecté à des tâches relatives au système scolaire: le secrétariat et l'enseignement primaire. Les secteurs du gymnase et de l'université ne comprennent que du personnel administratif (secrétaires et concierges) qui sont affectés aux bâtiments respectifs; ils sont, semble-t-il, hiérarchiquement dépendants du chef du département et non pas des responsables des unités dans lesquelles ils se trouvent (Figure 3).

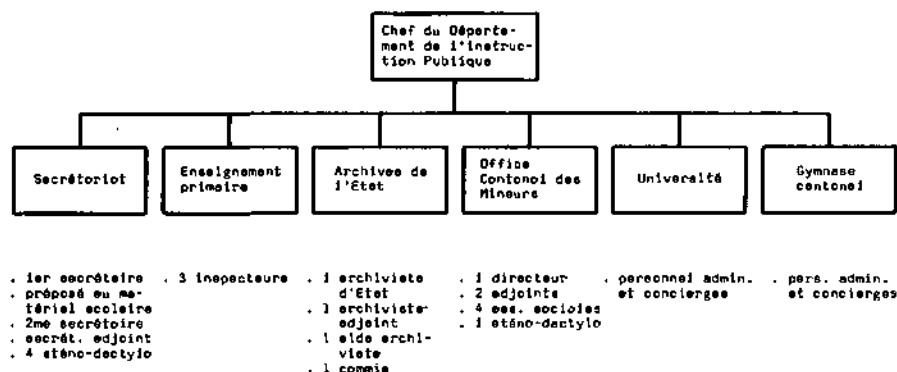


Figure 3 : L'administration cantonale en 1955

Quelle évolution note-t-on dans les fonctions des deux secteurs nous intéressant? Le secrétariat compte huit personnes dont trois secrétaires, quatre sténo-dactylos et un préposé au matériel scolaire; l'enseignement primaire comprend trois inspecteurs. En réalité, malgré un découpage entre secteurs différents, les objectifs poursuivis n'ont guère changé depuis la fin du siècle passé: on continue à renforcer une harmonisation du matériel scolaire et l'accent est toujours mis sur l'enseignement primaire, particulièrement sur l'inspection, dont le rôle n'a d'ailleurs pas été fondamentalement modifié. Quant au renforcement du secrétariat, on doit certainement l'attribuer à l'accroissement des tâches administratives dû à l'augmentation des effectifs, la prise en charge de secteurs nouveaux, la centralisation d'activités telles que le paiement des salaires. De plus, comme ni les problèmes du gymnase, ni ceux de l'université n'ont donné lieu à des fonctions particulières attribuées à un titulaire, cela traduit le fait qu'elles ne font pas l'objet d'un volume de travail important et restent probablement en mains du chef de département lui-même.

En 1960, la structure du département n'a guère évolué. On retrouve le secrétariat, l'enseignement primaire, le gymnase et l'université. Le secrétariat a perdu une sténo-dactylo au profit d'un administrateur de la caisse de pension; un conseiller pour l'enseignement secondaire apparaît. C'est donc seulement à cette époque que se concrétise le besoin de s'occuper des problèmes de l'enseignement secondaire au niveau central de manière permanente (Figure 4): la réforme de 1962 se prépare.

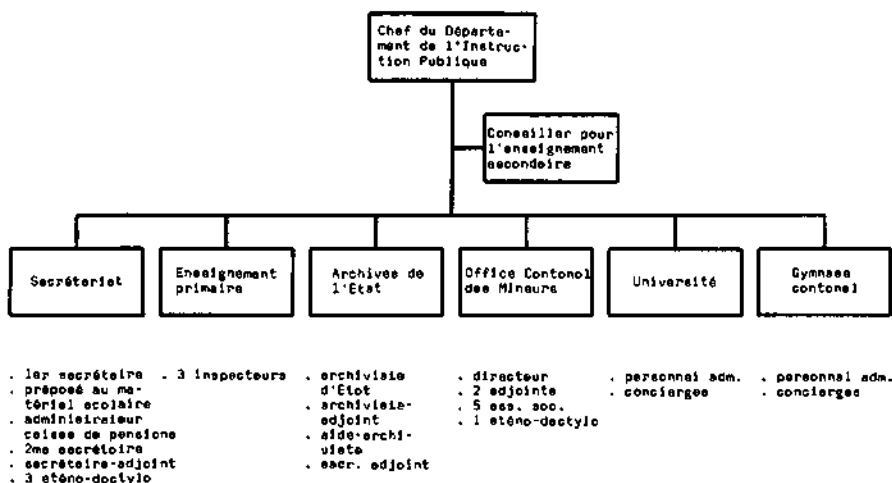


Figure 4 : L'administration centrale en 1960

1969 marque probablement le premier tournant important après 1848 dans le rôle que joue dorénavant le Département de l'Instruction publique du canton au sein du système scolaire. Bien que la structure scolaire n'ait pas fondamentalement changé, les activités qu'on y déploie justifient la création de nouvelles fonctions permanentes importantes, explicitant clairement un certain nombre d'objectifs nouveaux. Le secrétariat est passé d'un effectif de huit personnes en 1960 à vingt et une en 1969 et le département est subdivisé en dix secteurs (Figure 6). Comment une telle croissance s'est-elle manifestée, en moins de dix ans, alors qu'on avait assisté à une grande stabilité lors des années précédentes? L'augmentation de l'effectif, directement lié à la création de nouvelles fonctions débute en 1965 avec la mise en place du poste du «préposé à la recherche et à l'information pédagogique», suivi en 1966 du rattachement au DIP des premiers offices régionaux d'orientation scolaire et professionnelle ainsi que de la création d'une fonction d'inspecteur spécialisé. En 1967, le poste

de chef de service de l'enseignement est remplacé par celui de chef de service de l'enseignement primaire ; il est créé celui de l'enseignement secondaire ainsi que le bureau cantonal d'orientation scolaire et professionnelle. Un délégué à la réforme scolaire renforce le groupe en 1968 et un juriste dès 1969. Parallèlement, le personnel administratif (secrétaire, sténo-dactylo) s'accroît. L'effectif total du personnel directement subordonné au chef du département est alors de 34 personnes, sans compter le personnel administratif des écoles (gymnase de La Chaux-de-Fonds, écoles normales cantonales et université) qui est venu s'y ajouter. La structure représentée n'est qu'indicative; en fait, les relations de subordination sont floues<sup>1</sup> et il n'est pas possible de savoir si les chefs de service, le juriste, le préposé à la recherche et à l'information pédagogique ainsi que le chef du bureau cantonal d'orientation dépendent du secrétariat ou dépendent directement du chef du département.

Pour preuve, nous pouvons essayer d'analyser le premier organigramme officiel (Figure 5) que nous avons trouvé dans nos recherches et qui figure dans

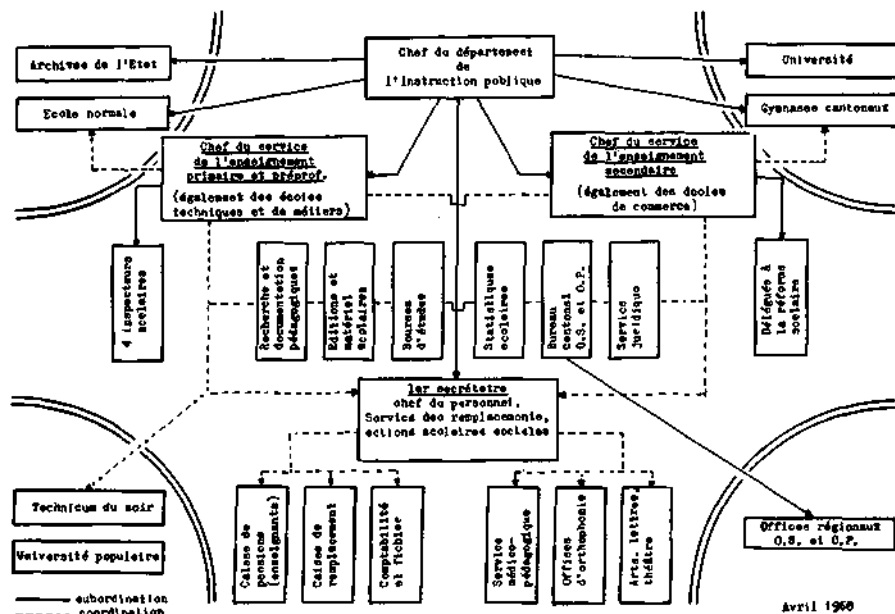
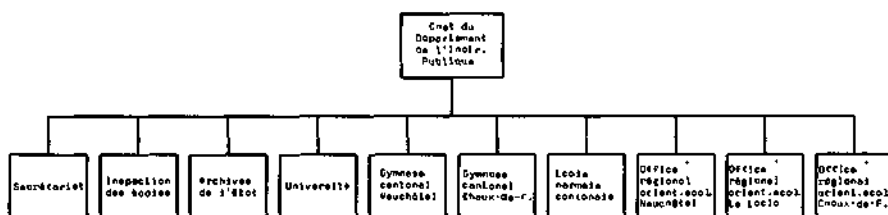


Figure 5 : Organigramme du DJP en 1968

Source : Grand Conseil neuchâtelois : "Bulletin officiel des délibérations", vol. 134, 1969, p. 43  
Réf. 88

<sup>1</sup>Cette situation n'est pas seulement caractéristique des structures administratives du canton de Neuchâtel, mais de la plupart des secteurs de l'administration publique en Suisse (cf. p. ex. Réf. 170).

le rapport de la commission financière à l'appui des comptes et de la gestion de l'exercice 1967 (Réf. 88). Les relations qui sont mentionnées sont dites de subordination (traits pleins) ou de coordination (traitillés). On peut donc constater que sont directement subordonnés au chef du département: les archives, l'école normale, le chef du service de l'enseignement primaire et préprofessionnel, le chef du service de l'enseignement secondaire, le premier secrétaire, l'université ainsi que les gymnases cantonaux. Les inspecteurs scolaires sont subordonnés au chef de service de l'enseignement primaire, le délégué à la réforme scolaire l'est au chef de service de l'enseignement secondaire et les offices régionaux d'orientation le sont au bureau cantonal d'orientation. Tous les autres secteurs sont liés par des relations de coordination et semblent donc ne dépendre de personne. C'est une situation pour le moins ambiguë qui met particulièrement en évidence les risques inhérents à l'absence de définition formelle basée sur des principes d'organisation clairement définis: conflits de compétence, dilution de l'autorité, absence de responsabilités pour ne citer que trois exemples. Les probabilités de conflit sont d'autant plus grandes que cette structure ne correspond pas à celle que l'on perçoit à travers le découpage figurant dans l'Annuaire officiel du canton (Réf. 65).



Sont inclus dans le secrétariat, les fonctions des :

- Chef du service de l'enseignement primaire
- Chef de service de l'enseignement secondaire
- Juriste
- Préposé à la recherche et à l'information pédagogique
- Chef du bureau cantonal d'orientation scolaire et professionnelle
- 1er secrétaire
- Préposé aux éditions, matériel et fournitures scolaires
- Comptable et administrateur des collèges de pensions et de remplacement
- 2ème secrétaire
- 2 secrétaires-comptables
- 1 multigraphiste
- 2 secrétaires-adjoints
- 2 commis

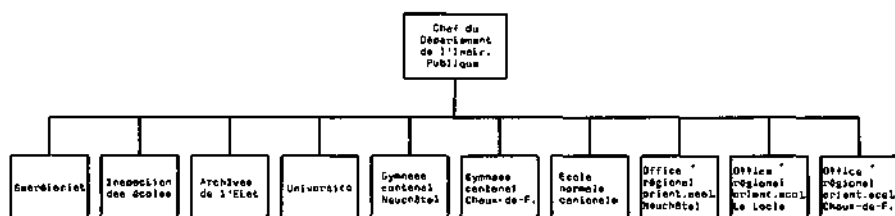
A l'inspection des écoles :

- 3 inspecteurs d'arrondissement
- 3 inspecteurs pour l'enseignement spécialisé
- 1 délégué à l'application de la réforme scolaire dans la section préprofessionnelle

Autres secteurs :

- Directeur
- Personnel administratif
- Conseillers
- Officiers dénommés "offices régionaux d'orientation scolaire et professionnelle"

Indépendamment des imperfections structurelles relevées, l'examen des charges du département démontre avec clarté une extension et une diversification des activités en même temps qu'une centralisation marquée, visant à coordonner des efforts dispersés, mais indispensables à l'ensemble du système scolaire.



#### Nouvelles fonctions :

- au secrétariat
    - . Délégué pour les enseignements techniques et professionnels
    - . Chef du service de l'enseignement universitaire
    - . Obligé à la statistique scolaire
    - . 1 échelleien
    - . 1 mécanographe
  - à l'inspection des écoles
    - . Expert technique pour les questions de gymnastique et de sport
- \* officiellement dénommé "office régional d'orientation scolaire et professionnelle"

Figure 7 : L'administration centrale en 1970

Sans changement apparent de structures, en 1970 nous constatons un renforcement des actions centrales qui correspond à la tendance qui se manifeste depuis 1965. Le secrétariat comprend dorénavant trois nouvelles fonctions importantes: celle du «Délégué pour les enseignements techniques et professionnels», du «Service de l'enseignement universitaire» et du «Délégué à la statistique scolaire». Par ailleurs, à l'inspection des écoles, un expert pour les questions de gymnastique et de sport vient compléter l'équipe déjà en place (Figure 7). Pour la seconde fois, nous trouvons en 1970, un organigramme du DIP qui a valeur officielle (Figure 8). Il s'agit d'une représentation qui figure dans une étude sur l'organisation des départements cantonaux de l'Instruction publique de Suisse romande et du Tessin. Celle-ci a été établie par l'un des responsables du département; la nature des relations entre les différentes fonctions n'est pas précisée, mais permet de constater une organisation déjà différente de celle qu'on pouvait percevoir en analysant le découpage des secteurs tel qu'il figure dans l'Annuaire officiel. Les gymnases sont rattachés au service

de l'enseignement secondaire, l'inspection des écoles au service de l'enseignement primaire et les offices d'orientations à un bureau d'orientation scolaire et préprofessionnelle. C'est une structuration très semblable à celle que le département connaît dès 1974.

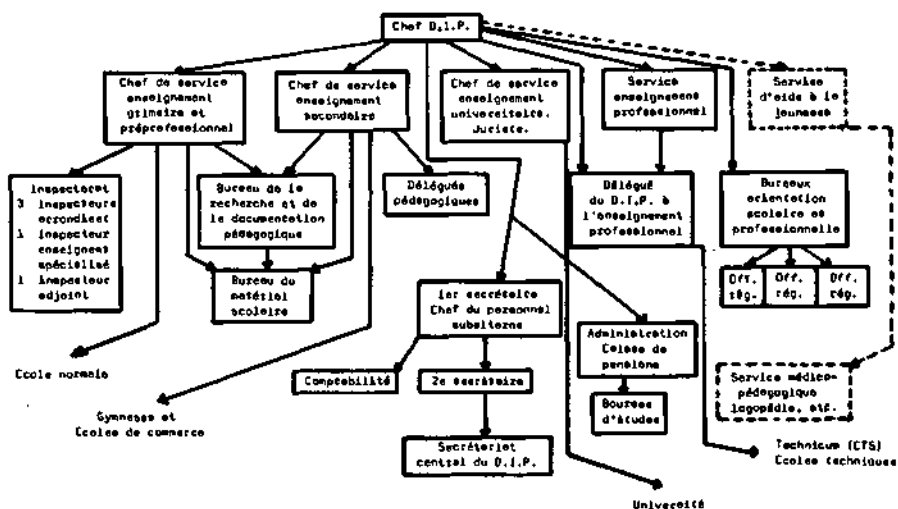


Figure 8 : Organigramme du D.I.P.  
Source : Réf. 170

Une année plus tard, en 1971, les effectifs se sont encore accrus et passent de quarante à soixante-neuf personnes. Si aucune adjonction de nouvelles fonctions-clés n'intervient, en revanche, la structure interne subit un profond changement. Le secrétariat éclate, il conserve les secteurs de l'administration générale, de la comptabilité et des bourses d'études; chaque service devient autonome et directement subordonné au chef du département (Figure 9).

### 2.1.2 Situation actuelle

Dès 1974, le nombre des secteurs directement subordonnés au chef du département diminue: l'école normale et les gymnases sont intégrés respectivement au sein de l'enseignement primaire et au sein de l'enseignement secondaire. Il n'apparaît pas d'organes nouveaux mais on assiste à une phase de consolidation. Ceux qui étaient plutôt à considérer comme des états-majors du département (p. ex. la fonction ancienne du «Conseiller pour l'enseignement secondaire») deviennent des fonctions de ligne (Figure 10). Pour la pre-

mière fois, un organigramme officiel (Figure 11) figure dans l'Annuaire officiel. Ainsi donc, la représentation structurelle que nous aurions pu imaginer (Figure 12) n'aurait pas correspondu à la réalité. Cependant, lors de nos interviews,

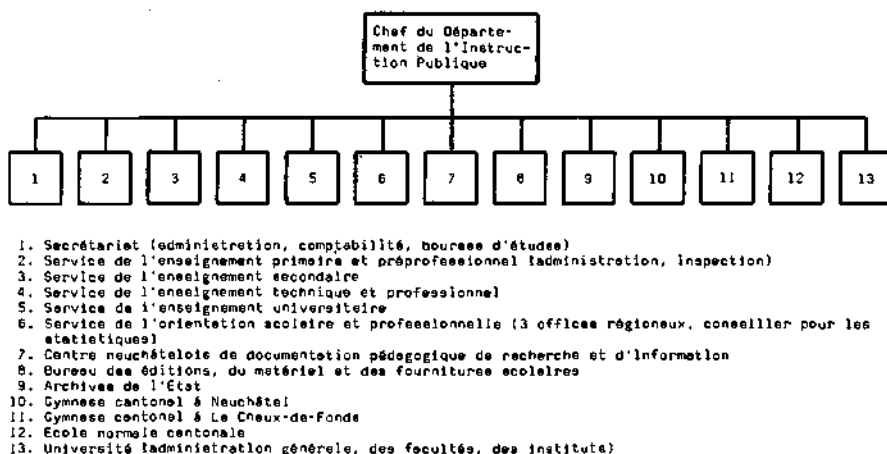


Figure 9 : L'administration centrale en 1971

nous avons pu remarquer que la double subordination du Centre de documentation pédagogique, de recherche et d'information, ainsi que celle de l'Office des éditions, du matériel et des fournitures scolaires, aux services de l'enseignement primaire et secondaire, n'est pas perçue comme telle. Leurs responsables considèrent en effet être subordonnés au chef du département, leurs liens avec les deux services d'enseignement n'étant à considérer que comme relations de travail. La structure nouvelle est donc plutôt du type de celle de la Figure 12, d'autant plus que les dirigeants du Centre de documentation et de l'Office des éditions participent aux séances des chefs de services.<sup>1</sup> Cependant, il faut tout de même noter qu'officiellement ils semblent n'être ni au même niveau hiérarchique, ni subordonnés selon les liens qui figurent sur l'organigramme. Comme telle, en l'absence de distinction des types de relations, cette double subordination est caractéristique d'une situation pouvant provoquer de sérieux conflits lorsque, par ailleurs, n'existent pas de définitions de fonctions adéquates (dilution de responsabilité, absence d'unité de commandement, par exemple).

<sup>1</sup>Relevons que les séances hebdomadaires de l'actuel chef de département et de ses chefs de service ont constitué une innovation dans les modes de gestion dans la mesure où les problèmes étaient précédemment traités, secteur par secteur, entre chef de département et chaque collaborateur, séparément. Il ne faut toutefois pas assimiler ce nouveau fonctionnement à une «philosophie» générale de gestion du département qui correspondrait à un système de «groupes primaires» du type proposé par Likert dans son modèle en «linkin pin» (voir par exemple Réf. 91 et 155).

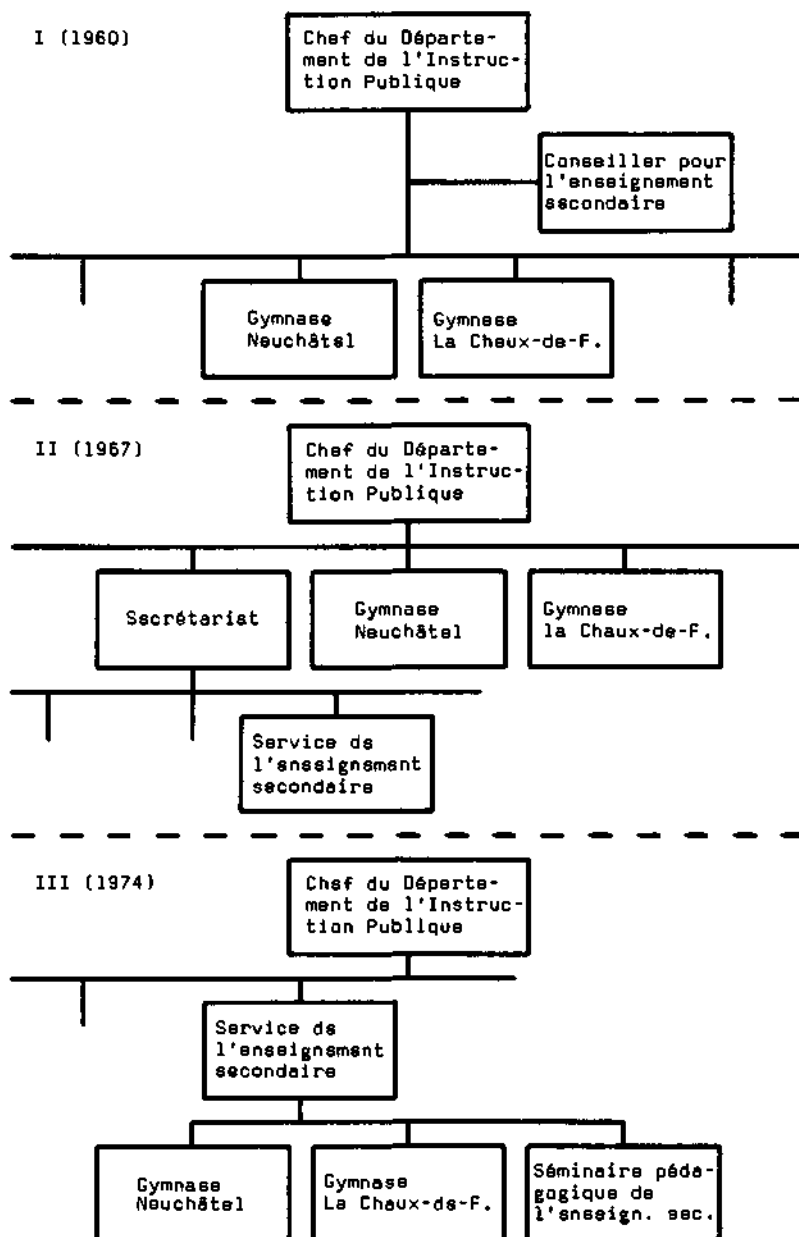


Figure 10 : Evolution de la place des fonctions du D.I.P.

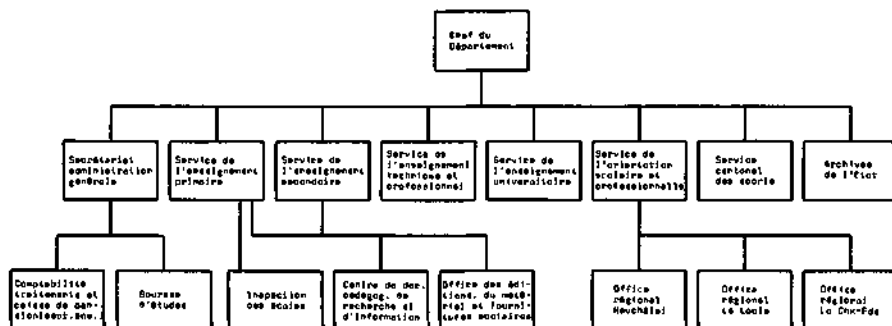
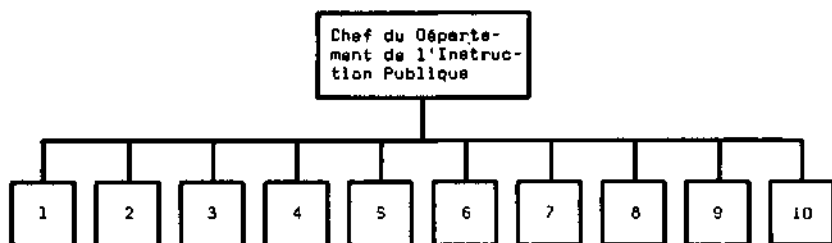


Figure 11 : Organigramme officiel du D.I.P.  
Source : Annuaire officiel 1974



1. Secrétariat (administration, comptabilité, bureaux)
2. Service de l'enseignement primaire (administration, inspection)
3. Service de l'enseignement secondaire
4. Service de l'enseignement technique et professionnel
5. Service de l'enseignement universitaire
6. Service de l'orientation scolaire et professionnelle (offices régionaux, délégué à la statistique scolaire)
7. Service cantonal des sports
8. Centre neuchâtelois de documentation pédagogique, de recherche et d'information
9. Office des éditions, du matériel et des fournitures scolaires
10. Archives de l'Etat

Figure 12 : L'administration centrale en 1974

Pour pallier ces inconvénients, le chef du département a récemment promulgué un arrêté mettant en vigueur des directives relatives au « fonctionnement des offices du département responsables des moyens d'enseignement » (Réf. 89). Elles conservent toutefois « un caractère provisoire » jusqu'au 31 décembre 1976. Le point 2.3 des directives précise les types de relations du Centre neuchâtelois de documentation pédagogique et de l'Office central des éditions, du matériel et des fournitures scolaires avec les autres secteurs du

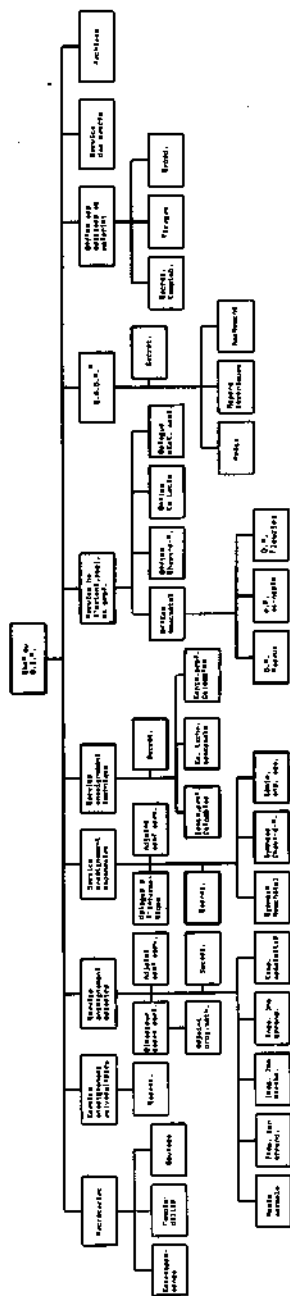
département: «les deux offices sont subordonnés au chef du département de l'Instruction publique. Ils sont rattachés administrativement au Secrétariat central du département. Ils collaborent directement avec les services des enseignements primaire et secondaire». Le point 2.5 complète l'énoncé de ces trois types de relations et permet de saisir les raisons de cette différenciation: «La voie de service est fonction des objets traités. Elle est en principe définie comme suit:

- les responsables des offices répondent devant le chef du département de la gestion générale de leur secteur et lui soumettent directement les affaires importantes.
- les questions d'organisation des offices, les problèmes de personnel, le budget et les comptes sont traités avec le premier secrétaire du département.
- la création, l'acquisition et la révision des moyens d'enseignement relèvent de la compétence des services des enseignements primaire et secondaire» (Réf. 89).

Ces directives donnent un éclairage précis à certaines ambiguïtés que nous avons rencontrées puisque nous y découvrons non pas les deux types de relations classiques en matière d'organisation – hiérarchiques et fonctionnelles – mais semble-t-il autant de types qu'il y a de domaines d'activité: «la voie de service est fonction des objets traités»; dans le cas décrit, elles sont au nombre de trois, soit celles de «subordination» (qui correspondent aux relations hiérarchiques), «administratives» et de «collaboration». Il n'est donc pas étonnant d'être confronté à tant de difficultés pour représenter l'organisation par un organigramme. Contrairement à ce que nous constatons à l'examen de la structure figurant dans l'Annuaire officiel (voir ci-dessus), à savoir une diminution des fonctions directement subordonnées au chef du département, c'est à un accroissement de celles-ci qu'il faut songer: chacun des responsables des secteurs rattachés au département est directement subordonné à son chef, ce qui signifie que ce ne sont pas dix subordonnés (Figure 12) mais au moins quinze qui dépendent hiérarchiquement du même supérieur. Au surplus, ce chiffre n'est qu'indicatif d'une certaine conception de direction, même s'il ne peut être donné avec précision (par exemple de qui dépend formellement le directeur du Gymnase de Neuchâtel ou le recteur de l'Université?)<sup>1</sup>.

Finalement, la structure complète du département en 1974 (Figure 13) reflète clairement les objectifs de diversification-centralisation que poursuivent

<sup>1</sup>Tous les secteurs qui dépendent du chef du département ne figurent pas (p. ex. le département militaire); les commissions dont il assure la présidence n'ont pas été recensées non plus.



Principaux organes administratifs de l'éducation  
 et de l'enseignement postsecondaire

Figure 11 - Structure de l'Éducation et de l'Enseignement postsecondaire  
 Structure de l'Éducation et de l'Enseignement postsecondaire  
 de l'Ontario

les responsables de l'Instruction publique du canton. Il faut toutefois l'interpréter avec prudence :

- étant donné les réserves que nous avons déjà formulées à propos des types de relations qui existent entre les différents secteurs,
- en raison de différences dans l'importance des fonctions, que ne révèle pas l'organigramme,
- parce qu'il n'existe pas de définition des niveaux (une approche possible consisterait à prendre en compte les classes dans lesquelles les titulaires des fonctions sont colloqués),
- compte tenu de l'absence de cadre formel qui aurait permis à chaque responsable, lors de nos interviews, de se référer à un modèle déjà élaboré pour assurer une représentation équilibrée et congruente.

La représentation que nous en donnons suggérerait une analyse plus fine du contenu de chaque fonction pour déterminer de quelle manière elle contribue au fonctionnement de l'ensemble. Seule une approche par l'étude des activités effectivement exercées pourrait être envisagée puisqu'il n'existe pas de cahiers de tâches explicites autres que quelques documents officiels trop généraux (p. ex. tableau des fonctions). C'est un travail de longue haleine dont il serait possible de tirer de nombreux enseignements mais qui ne pourrait être entrepris qu'après un dépouillement en profondeur conduit sur le terrain, à tous les niveaux.

Le développement progressif de l'appareil administratif<sup>1</sup> et de soutien du département peut être résumé du point de vue quantitatif par quelques chiffres : 1850, deux personnes ; 1950, 9 personnes réparties dans trois secteurs ; 1965, 18 personnes dans cinq secteurs ; 1971, 69 personnes dans douze secteurs ; 1974, 80 personnes (101 au total avec les sumuméraires) travaillant dans neuf secteurs (Tableau 1). Cette évolution démontre que des efforts considérables ont été entrepris depuis 1950, dus à l'impulsion successive des conseillers d'Etat G. Clottu et F. Jeanneret depuis 1969. Le graphique 1 est significatif et on peut facilement en déduire qu'une première période de mise en place s'est déroulée depuis la Révolution jusqu'en 1900 environ, qu'une seconde période de stabilisation s'est étendue du début du siècle à 1950, qu'enfin une troisième période qui marque un tournant fondamental pour le Département de l'Instruction publique commence en 1950. Il est extrêmement difficile d'imaginer

<sup>1</sup>Une comparaison intercantonale de la croissance des effectifs administratifs ne peut avoir de signification qu'à la condition de prendre en compte les activités et services fournis par les unités considérées et la dimension du système concerné (en termes d'unités, d'effectifs d'élèves, d'effectifs d'enseignants et de structure de l'organisation : centralisation ou décentralisation des unités et procédures). L'ampleur qu'une telle analyse aurait impliquée, compte tenu des disparités cantonales actuelles, nous a conduits à renoncer à une comparaison dont l'interprétation aurait pu être douteuse (cf. également Réf. 181).

**Tableau 1:** Evolution des effectifs administratifs et de spécialistes rattachés au DIP

Année	Nombre de secteurs*	Effectifs*
1850	—	2
1900	3	6
1850	—	2
1900	3 <sup>1</sup>	
1850	—	2
1900	3 <sup>1</sup>	6 <sup>1</sup>
1910	3 <sup>1</sup>	6 <sup>1</sup>
1920	3	6
1930	3 <sup>1</sup>	6 <sup>1</sup>
1940	3	6
1950	3	9
1955	4 <sup>2</sup>	12 <sup>2</sup>
1960	5	14
1965	5	18
1966	6	24
1967	7	28
1968	9	30
1969	9	34
1970	9	40
1971	12	69
1972	12	54
1973	8	57
1974	9	80 <sup>3</sup>

\*Selon Annuaires officiels: sans le personnel surnuméraire

<sup>1</sup>Sans l'observatoire

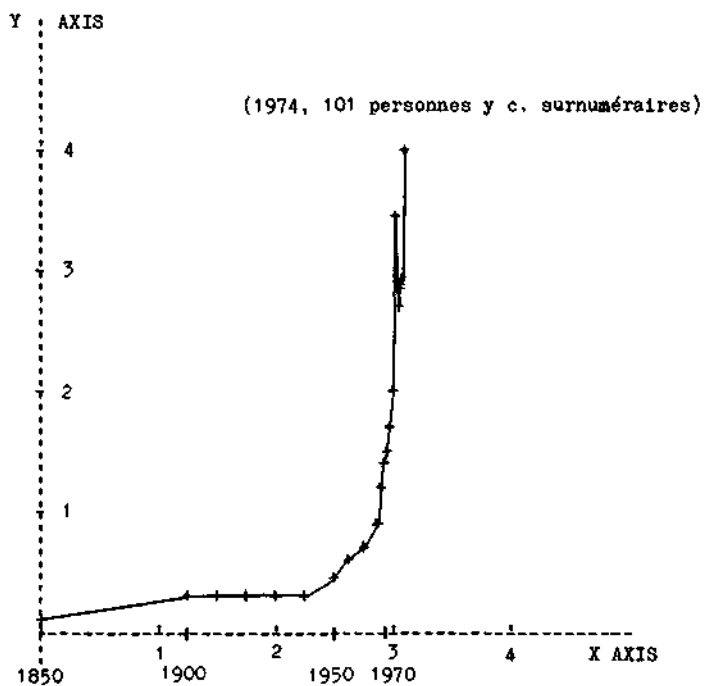
<sup>2</sup>Dès 1930 sans les archives

<sup>3</sup>Dès 1955 sans l'Office cantonal des mineurs

<sup>4</sup>1974: effectif total, avec surnuméraires 101 employés (statistique interne du DIP)

Source: Annuaire officiel (Réf. 65).

aujourd'hui ce que sera le développement futur des activités du DIP. Il est probable que les systèmes d'instruction publique devront encore prendre en charge de nouvelles activités et responsabilités; on peut penser à l'éducation pré-scolaire et un service d'aide à la jeunesse, tous deux déjà projetés et à l'étude, à une forme d'orientation scolaire et professionnelle continue (Réf. 27)



Graphique 1 : Evolution des effectifs  
administratifs et de spécialistes  
rattachés au DIP

Source : Tableau 1

et à l'éducation permanente. Il ne fait donc pas de doute qu'on devra ou bien opérer des choix en abandonnant certaines activités ou bien trouver les moyens d'être plus efficaces, car prendre en charge de nouvelles activités sans repenser les systèmes de gestion, conduirait inmanquablement à un accroissement des effectifs, donc des coûts. Or, nous tendons très rapidement vers une limite impossible à dépasser en matière de dépenses. Dire où elle se situe serait jouer au prophète, ce n'est pas notre rôle; sensibiliser encore plus qu'ils ne le sont déjà tous ceux qui à un titre ou un autre peuvent réfléchir et améliorer l'efficacité des structures actuelles est notre seul dessein.

## 2.2 Les secteurs au service de l'Instruction publique

A l'examen de la structure actuelle du Département de l'Instruction publique, nous constatons l'absence de trois secteurs fondamentaux qu'on retrouve généralement dans toute organisation: les finances, le personnel et l'exploitation. Il pourrait en effet être assez surprenant de penser qu'aucun de ces secteurs n'existent, alors que nous avons vu que le système scolaire du canton pouvait être comparé à une organisation déjà importante. De fait il n'en est rien car les départements des finances et des travaux publics de l'administration cantonale assurent ces fonctions. Les organigrammes officiels (Réf. 65) de ces

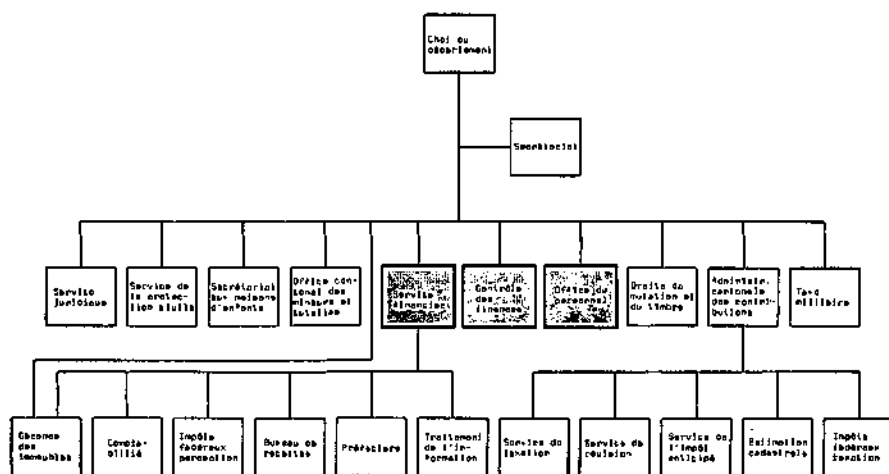
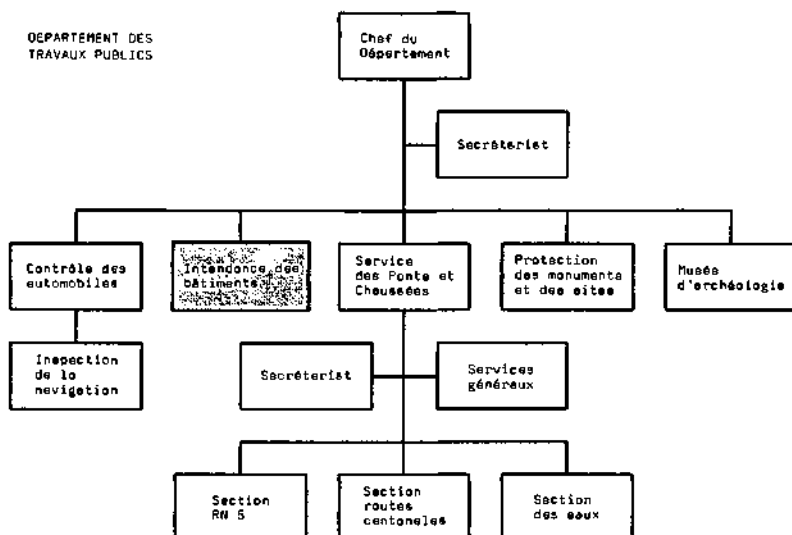


Figure 14 : Organigramme officiel du Département des Finances  
Source : Annuaire officiel 1974

départements permettent de situer, dans l'ensemble de la structure de l'administration publique cantonale, l'endroit où se trouvent les secteurs spécifiques concernés.

Pour le département des finances (Figure 14) ce sont les services financiers, le contrôle des finances et l'office du personnel qui ont des liaisons avec le DIP (directives budgétaires, études de coûts, engagement du personnel).

Pour le département des travaux publics (Figure 15) c'est essentiellement l'intendance des bâtiments qui est en relation avec l'instruction publique (les concierges des écoles cantonales en sont hiérarchiquement dépendants; le service assure l'entretien des bâtiments et la fourniture de tout le matériel de nettoyage; les projets de nouvelles constructions sont évalués et leurs chantiers parfois conseillés par ses spécialistes).

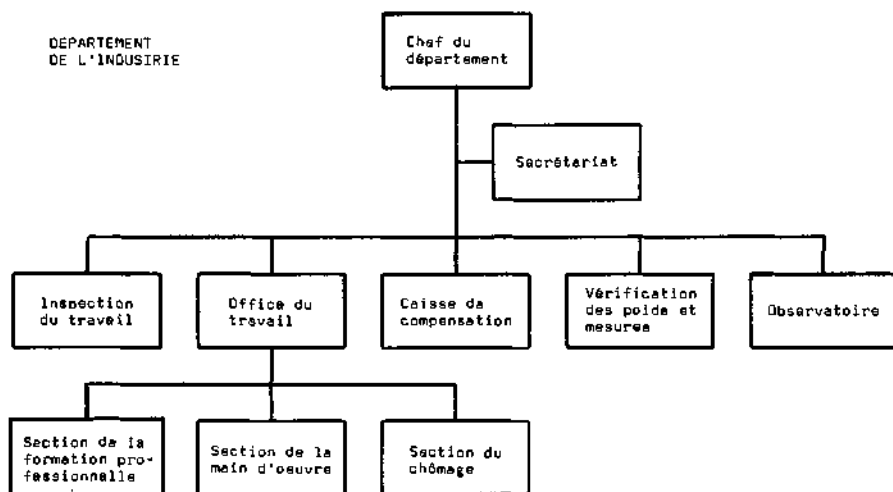


Source: Annuaire officiel 1974

Figure 15 : Organigramme officiel du département des travaux publics

Un troisième secteur, celui de l'industrie, est aussi en contact avec le DIP. Toutefois, leurs relations ne sont pas du même type que dans les deux cas précédents, puisqu'il s'agit plutôt de problèmes d'information et de coordination (plus que de soutien) relatifs aux apprentis: le DIP est responsable du point de vue scolaire alors que le département de l'industrie s'occupe des problèmes relatifs aux contrats d'apprentissages. C'est la section de la formation professionnelle qui en est responsable (Figure 16). Des relations dont la nature devrait

aussi être analysée existent encore avec d'autres secteurs: Office des mineurs, Service psycho-social, Service médico-pédagogique, Centres d'orthophonie, par exemple.



Source : Annuaire officiel 1974

Figure 16 : Organigramme officiel du Département de l'Industrie

Il n'existe pas de document tel que cahier de tâche ou définition de fonction fixant les activités assumées par d'autres départements de l'administration cantonale pour celui de l'instruction publique<sup>1</sup>. La plupart du temps, la répartition du travail se fait selon des usages dont il est difficile de retrouver la source. Pour citer un exemple relativement récent, nous pouvons mentionner le transfert à l'Intendance des bâtiments, dès le 1er août 1969, des activités de comptabilisation des dépenses relatives aux bâtiments, à l'entretien et aux concierges, qui s'est opéré sur décision du Conseil d'Etat par l'intermédiaire d'une lettre adressée aux services concernés. Était-ce pour répondre à un souci de rationalisation ou pour diminuer les dépenses afférentes aux comptes du DIP? Peut-être les deux raisons pourraient-elles être invoquées ou même en existe-t-il d'autres? Les réponses qu'on pourrait donner à ces questions n'ont

<sup>1</sup>Ni l'inverse: il n'est d'ailleurs pas possible d'envisager une analyse approfondie des activités réellement exercées. Notons à titre d'exemple la double fonction du responsable des salaires du DIP qui, récemment, s'est vu confier la tenue de tous les fichiers «salaires» de l'administration cantonale. Ce sont des situations qui ne sont pas acceptables à long terme puisque, par ailleurs, il existe un office du personnel qui devrait prendre en charge de telles activités. Indépendamment du manque d'homogénéité qui en découle pour la poursuite d'objectifs d'une «fonction personnel», c'est un cas-type démontrant l'insuffisance du système comptable actuel car le salaire du responsable est imputé en totalité au DIP alors qu'une partie de la charge devrait être imputée aux autres départements (calcul en coût complet) ou être affectée globalement, en tant que «charge de structure» pour l'ensemble des secteurs de l'administration à un compte ad hoc (calcul en coût direct) (voir volume 1, ch. 5).

pas d'importance pour nous; nous nous bornons à constater l'inexistence de cahiers de tâches ou de directives autres que des lois précisant «qui fait quoi» et fixant des contenus aux fonctions exercées en conformité au Tableau des Fonctions (Réf. 89) et, dans le cas cité ci-dessus, l'abandon à un autre secteur, d'informations comptables et des responsabilités financières correspondantes qui pourtant concernent directement le fonctionnement logistique d'unités du système scolaire. Ces lacunes mettent d'ailleurs en évidence toute une série de difficultés que nous devons examiner à propos des moyens de gestion mis en œuvre au sein du Département de l'Instruction publique, voire même de l'Administration cantonale.

Ce que nous pouvons relever du point de vue de l'organisation, en nous référant au problème de la subordination des concierges, c'est une conception de la responsabilité et de l'autorité fonctionnelle exactement inverse à celle qui prévaut dans les structures dites en «staff and line». La situation est telle que les concierges dépendent hiérarchiquement du Département des Travaux publics alors qu'ils sont répartis dans les écoles auxquelles ils sont affectés.<sup>1</sup> Les directeurs respectifs de celles-ci n'ont donc aucune autorité hiérarchique sur eux, bien que leur activité soit censée être fonction des contraintes et exigences spécifiques de leur unité. Dans une structure en «staff and line», tous les services propres à une unité sont hiérarchiquement rattachés à son organe central, mais fonctionnellement dépendant d'un organe spécialisé. Cela signifie que les concierges devraient dépendre des directeurs d'école et répondre de leur activité envers eux, mais qu'ils resteraient soumis à l'exécution «technique» de leur travail conformément aux normes émises par le Département des Travaux publics. La situation actuelle correspond à un système centralisé par type d'activité, la solution «staff and line» correspondrait à un système décentralisé par unité. La nature des conflits, susceptibles d'opposer les différents partenaires, et leur mode de résolution sont fondamentalement opposés dans ces deux conceptions de gestion.<sup>2</sup>

A l'examen des organigrammes officiels, nous constatons qu'il ne figure aucun lien entre les différents départements; chacun d'eux est représenté comme s'il était une entité propre n'ayant aucun rapport avec les autres. On ne peut donc pas déterminer si tel secteur du Département des Travaux publics a une autorité quelconque sur un ou plusieurs secteurs d'un autre Département. Par ailleurs, on peut penser que la spécificité de certains problèmes du

<sup>1</sup>C'est également le cas dans la plupart des communes.

<sup>2</sup>Nous devons toutefois mentionner une difficulté particulière pour les bâtiments qui ne sont pas essentiellement affectés à une unité d'enseignement et pour lesquels une solution spécifique doit être appliquée, de cas en cas.

Département de l'Instruction publique (en matière de planification financière par exemple) impliquerait l'existence, parmi ses organes de gestion, d'une fonction ad hoc, en relation avec le Département des Finances. Il n'en est rien et les seuls liens que nous trouvons institutionnalisés le sont par l'intermédiaire des sous-commissions de la Commission financière;<sup>1</sup> le service comptable du département ne peut être assimilé à une fonction financière au sens large, puisqu'il n'est en fait qu'organe d'enregistrement comptable.

Cette segmentation, typique aussi bien du système scolaire proprement dit que de l'administration publique en général, peut être illustrée par un cas comptable révélateur. Périodiquement, les instances administratives de l'une des unités du système scolaire rappellent à leurs collaborateurs qu'il vaut mieux tirer un stencil que faire des photocopies parce qu'il s'agit d'un procédé moins coûteux. Il est en effet indiscutable qu'à partir d'un certain seuil, l'un des procédés devient moins cher que l'autre; toutefois, personne ne connaît ce seuil et le principe n'en reste pas moins. A l'examen de la procédure comptable, on comprend aisément les raisons de cette exigence. Toutes les photocopies sont facturées et donnent lieu à une amputation des frais de fonctionnement sur position comptable correspondante. Les exécutions sur stencils, par contre, ne donnent pas lieu à une diminution directe des comptes, dans la mesure où le papier est fourni par l'Etat (ainsi que les produits accessoires), le tirage est effectué par le personnel de soutien (concierge) et la dactylo éventuellement par une secrétaire dont le salaire relève de l'administration publique. Ainsi donc, jamais le coût réel de l'utilisation des stencils n'est calculé, ni n'a d'importance, puisque la charge va en être répartie sur des positions comptables différentes, dont les responsables sont distincts. A la limite donc, nos «gestionnaires» considèrent que le tirage d'un stencil est gratuit alors que la photocopie ne l'est pas. C'est un comportement qu'on retrouve très généralement dans les fonctions publiques, dès qu'il est possible d'«utiliser» les services d'un ou plusieurs autres secteurs. Le système budgétaire et de comptabilisation qui est en quelque sorte le «miroir» d'un système de gestion, met ainsi particulièrement en évidence la fragmentation et la déconnection des modes de fonctionnement des unités de l'administration.

Si seuls existent des liens de type hiérarchique sur le plan des structures formelles, des organes parallèles qui ne s'insèrent pas dans celles-ci entretiennent

<sup>1</sup> Il existe évidemment des relations de type informelles entre les secteurs des départements de l'Instruction publique et des finances, ainsi que des liens directs par le truchement du Conseil d'Etat.

**pourtant des relations d'une autre nature entre les secteurs de l'administration : les commissions. Leur nombre important et la diversité des missions qu'elles poursuivent méritent un examen spécifique.'**

**'Les cas particuliers – ils sont nombreux – ne pourront être tous cités. Nous pensons notamment aux commissions ou groupes de travail temporaires, dont les missions sont limitées dans le temps.'**

## Les commissions du système «Instruction publique»

Il est évident que l'organisation des commissions de l'enseignement ne peut être comprise que dans le cadre de l'organisation globale du système scolaire neuchâtelois. Avant de s'interroger sur les relations qui existent entre les commissions et l'organisation du système scolaire neuchâtelois, il est nécessaire de les inventorier. Pour éviter de devoir reprendre ce problème dans chacune des sections qui suivront, nous distinguerons d'emblée les commissions de type cantonal – celles qui sont mentionnées dans l'Annuaire officiel – les commissions et groupes de travail internes aux différents services de l'enseignement et les commissions scolaires.

### 3.1 Les différents types de commissions

Dans l'Annuaire officiel, nous avons relevé l'existence de vingt et une commissions (Tableau 2) que nous assimilerons toutes par commodité à des commissions du département bien que, du point de vue des relations, certaines d'entre elles concernent plutôt un service particulier. A l'intérieur des services, d'autres commissions, et surtout des groupes de travail chargés d'étudier des problèmes spécifiques sont mis en place; à fin juin 74, nous avons dénombré pas moins de 37 groupes (Tableaux 3 à 6). Nous obtenons ainsi un total de 58 «comités» (sans compter les secteurs du DIP ou les commissions d'autres départements dans lesquelles le DIP est représenté et que nous n'avons pas pu retenir) et en tenant compte du fait que nous avons classé des types de groupes et non leur nombre exact.<sup>1</sup> A ce chiffre s'ajoutent toutes les commissions scolaires des écoles primaires, communales et intercommunales. Ce premier inventaire n'a d'autre prétention que de montrer la grande importance que

<sup>1</sup>Pour plus de détails, voir les organigrammes des secteurs concernés dans les chapitres qui suivent; les groupes de travail internes à des établissements d'enseignement ne figurent pas, faute d'avoir pu être dénombrés.

**Tableau 2: DIP: Commissions cantonales**

Source: Annuaire officiel 1974

	Commission	Critères*										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Commission consultative pour l'enseignement primaire		x	x		x				x	x	
2	Commission consultative des études pédagogiques		x	x		x			x		x	
3	Commission consultative pour l'enseignement secondaire		x	x		x				x	x	
4	Commission pédagogique de l'enseignement secondaire		x	x		x			x		x	
5	Commission des études pour le Gymnase cantonal de Neuchâtel		x	x		x			x		x	
6	Commission des études pour le Gymnase cantonal de La Chaux-de-Fonds		x	x		x			x		x	
7	Commission de l'école technique supérieure cantonale		x	x		x			x		x	
8	Commission cantonale de coordination de la formation professionnelle		x	x		x			x		x	
9	Commission de surveillance du Centre professionnel des métiers du bâtiment à Colombier		x	x		x			x		x	
10	Commission du Centre professionnel du Val-de-Travers		x	x		x			x		x	
11	Commission de surveillance de l'Ecole professionnelle cantonale de Fleurier		x	x		x			x		x	
12	Commission du Technicum du soir		x	x		x				x	x	x
13	Commission de gestion de la fortune de l'Université	x		x		x			x		x	
14	Conseil de fondation de la Cité universitaire de Neuchâtel	x		x		x			x		x	
15	Conseil de l'Université		x	x		x			x		x	

paraissent attacher les responsables du département à la mise en place de commissions; toutefois, en constater l'existence et le nombre élevé ne suffit pas, il faut pousser plus loin l'analyse pour en déterminer la nature. C'est ce que nous avons tenté en interrogeant les chefs de service respectifs; pour y parvenir, nous avons retenu 11 critères qui nous ont finalement conduits au classement des Tableaux 7 et 8.

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
16	Commission cantonale des sports		x	x		x			x			x
17	Commission cantonale des constructions scolaires		x	x		x			x			x
18	Commission consultative pour l'enseignement ménager		x	x		x				x		x
19	Comité de la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public	x		x		x			x		x	
20	Commission de vérification des comptes de la Caisse cantonale	x		x		x			x		x	
21	Commission de recours en matière de bourses d'études et d'apprentissage	x		x		x			x		x	
	Total par types	5	16	21	0	21	0	0	17	4	18	4

\*Types de critères, voir tableau 8.

Au delà de ces énumérations, il faut se demander si les listes que nous avons dressées ne comprennent effectivement que des commissions ou comités, dans la mesure où le caractère essentiel d'un comité est d'être un groupe de personnes qui se voit confier une tâche en tant que telle (Réf. 91). Dans cette perspective, nous pouvons exclure toutes les réunions qui ont le caractère de «séances régulières» auxquelles un dirigeant convie ses subordonnés; il s'agit en l'occurrence du «Rapport des inspecteurs» et du «Colloque des inspecteurs» pour le secteur de l'enseignement primaire. Il est difficile de dire si la «Conférence des directeurs et inspecteurs d'écoles» et la «Conférence des directeurs d'écoles secondaires» doivent ou non être assimilées à des réunions convoquées par un supérieur hiérarchique, mais tout porte à croire que tel n'est pas le cas puisque nous ne pouvons dégager de relations de subordination entre chefs de services et directeurs d'écoles des niveaux primaire ainsi que secondaire inférieur (voir pt 7.3 et 7.4). De plus, ces réunions n'ont généralement pas pour objet d'atteindre un objectif spécifique mais sont plutôt du type «réunion d'échange d'informations».

Si nous analysons le tableau 7, nous constatons tout d'abord que plus de 80% des commissions sont du type «staff», c'est-à-dire de conseil. Du point de vue des relations avec l'organisation du département, il s'agit donc d'organes de soutien qui ne disposent pas de pouvoir de décision. Ils sont de deux types principaux, les premiers constitués de représentants nommés par le

**Tableau 3: DIP: Commissions et groupes de travail du service de l'enseignement primaire**

	Commissions	Critères**										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Conférence de l'enseignement primaire		x		x	x			x			x
2	Conférence des inspecteurs et directeurs d'écoles		x		x	x			x			x
3	Rapport des inspecteurs		x		x	x			x			x
4	Colloque des inspecteurs		x	x			x			x		x
5	Groupe de travail «Ecole enfantine»		x		x		x			x		x
6	Sous-groupes de travail* «Ecole enfantine»		x		x		x			x		x
7	Commission technique des cours de perfectionnement		x	x		x			x			x
8	Commission cantonale d'éducation routière	x		x		x			x			x
9	Sous-commission cantonale d'éducation routière		x		x	x			x			x
10	Groupe de travail «Epreuves de référence»		x	x			x		x			x
11	Colloque pédagogique		x		x	x			x			x
12	Groupes du colloque* pédagogique		x	x			x		x			x
13	Groupes de rédaction* des dossiers de documentation		x	x			x		x			x
14	Groupes du secteur* «Moyens audio-visuels»		x		x		x		x			x
15	Groupes de rédaction de* moyens d'enseignement		x		x		x		x			x
	Total par types	1	14	6	9	7	8	0	12	3	0	15

\*Plusieurs groupes spécifiques

\*\*Types de critères, voir tableau 8.

Source: Liste des commissions et groupes de travail  
Service de l'enseignement primaire (DIP), 1er juillet 1974.

Conseil d'Etat (notamment les commissions consultatives), les seconds formés de spécialistes et créés par les services (groupes d'étude spécifiques). Remarquons à ce propos que les chefs de service considèrent ces derniers comme «officiels» (Tableaux 3 à 6) par opposition aux groupes nommés par le Conseil d'Etat dits «officiels» (Tableau 2). De notre point de vue, il n'y a pas de raison

à considérer un groupe institué à l'intérieur d'un service comme « non officiel » puisqu'il est automatiquement partie intégrante de la structure dès qu'il est expressément formé, même s'il est prévu qu'il sera dissout immédiatement après l'accomplissement de sa tâche. Ces situations « formellement officielles » sont particulièrement propres à favoriser les ambiguïtés et à empêcher un groupe d'user d'une autorité déléguée pour assumer sa mission. Il peut en résulter des « impasses » de nature diverse qui contraignent généralement à s'assurer des « autorisations » fréquentes (pour obtenir telle partie de crédit, tel accès à une information). La recherche de l'information contraint par ailleurs souvent au ralentissement des missions, soit en raison de son inexistence (on connaît la pauvreté des statistiques fédérales; les difficultés que nous avons rencontrées pour établir nos analyses, particulièrement celles qui figurent dans le volume I<sup>1</sup> et concernant les coûts et effectifs, en sont une autre preuve), soit parce que le cloisonnement entre secteurs de l'administration provoque indirectement un manque de transparence.

Nous percevons toutes les difficultés auxquelles on se heurte dans les administrations publiques en raison du « juridisme » dont les commissions sont empreintes. Les procédures de nomination sont toujours fixées avec beaucoup de soin, mais les règles restent parfaitement inopératoires et il est rare de trouver des procédures de planification, d'organisation ou de contrôle élaborées. En matière de communication, par exemple, seuls sont connus les principes des « voies de service » ou, le cas échéant des « voies informelles » lorsque les premières ne conviennent pas.

Nous pouvons relever deux autres caractéristiques significatives d'une certaine conception de la mise en place des commissions. La première est relative à la situation « permanente » de plus des deux tiers des commissions existantes; la seconde au fait qu'aucun des groupes ne travaille à plein temps. Lorsque ce sont des commissions dites « officielles », il s'agit d'organes institutionnalisés, de représentation et convoqués régulièrement mais peu fréquemment; si un problème particulier doit être étudié, ces organes « faitiers » nomment généralement des sous-commissions ou groupes de travail temporaires dont les caractéristiques correspondent en général à celles des groupes de travail de spécialistes. Quant à la liquidation des « affaires courantes », elle est habituellement assurée par un « bureau », c'est-à-dire en fait par le « président » ou le « secrétaire ».

Le cas des commissions scolaires n'est pas sensiblement différent de celui des organes que nous venons d'examiner bien qu'il s'agisse d'organes de direc-

<sup>1</sup>Haag D.: Gestion d'un système scolaire: perspectives globales.

tion collégiale investis d'une autorité spécifique en matière administrative; dans ce sens, les commissions scolaires ne sont donc pas organes conseils, mais disposent d'un pouvoir de décision. Leur statut juridique est d'ailleurs ambigu de par les compétences<sup>1</sup> qui leur sont conférées et en font de fait des «organes exécutifs», parallèles aux exécutifs communaux. Leurs membres étant souvent «conseillers généraux», c'est-à-dire en même temps membres d'un

**Tableau 4: DIP: Commissions et groupes de travail du service de l'enseignement secondaire**

Commissions	Critères**	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Conférence de l'enseignement secondaire		x		x	x			x			x
2	Conférence des directeurs d'écoles secondaires		x		x	x			x			x
3	Colloque pédagogique de l'enseignement secondaire		x		x	x			x			x
4	Colloques de branches*		x		x	x			x			x
5	Commission spéciale pour l'étude de l'intégration de la section préprofessionnelle à Neuchâtel et dans la région		x		x	x				x	x	
6	Commission cantonale d'étude des problèmes d'orientation et de structures aux niveaux 5 et 6		x		x		x		x			x
7	Groupe de travail chargé de l'élaboration de cours programmés		x		x		x		x			x
8	Commission d'étude pour l'appréciation de la charge hebdomadaire des élèves en scolarité obligatoire		x		x		x		x		x	
9	Commission cantonale de laboratoire de langues		x		x	x			x			x
10	Commission cantonale d'informatique		x		x	x			x			x
11	Commission cantonale de télévision en circuit fermé		x		x	x			x			x
Total par types		0	11	0	11	7	4	0	10	1	2	9

\*Plusieurs groupes spécifiques

\*\*Types de critères, voir tableau 8

Source: Liste des commissions et groupes de travail  
Service de l'enseignement secondaire (DIP), 1er juillet 1974

<sup>1</sup>Au sens légal du terme, voir note pt 4.1 ci-dessous.

«organe législatif», on peut constater que les décisions prises au niveau des commissions ne sont pratiquement jamais remises en question; pourtant l'un des objectifs de la non éligibilité des conseillers communaux est précisément de permettre d'éviter une telle situation. L'exemple le plus frappant est celui de la procédure budgétaire qui permet aux commissions scolaires de soumettre directement leur budget au législatif, l'exécutif communal devant se borner à le joindre tel quel<sup>1</sup> au budget général (Réf. 92, art. 32). Comme dans le cas des commissions «officielles» du département, les commissions scolaires sont des organes permanents et comme tous les autres types de commissions examinés, elles fonctionnent périodiquement. Sur le plan de leur organisation interne, elles doivent nommer un bureau (Réf. 92, art. 31); c'est une règle qui s'est souvent transformée en principe et qu'on retrouve appliquée aux sous-commissions voire même à des groupes de travail, lorsqu'ils nomment leurs président et secrétaire.

### 3.2 *Les difficultés posées par les commissions*

Si le principe de l'utilisation des commissions paraît en soi avoir des avantages (délibération et jugement collectifs, représentation d'intérêts de groupes, transmission de l'information), il ne fait aucun doute que l'efficacité de leurs missions passe par un certain nombre d'exigences qui ne sont que rarement remplies.<sup>2</sup> Ce n'est pas parce que les sous-commissions, généralement créées pour atteindre un objectif spécifique sont, de plus en plus, appelées «groupes de travail» pour donner une impression de rigueur (Réf. 93) que les conditions dans lesquelles s'effectue le travail peuvent changer. Le fonctionnement discontinu ( nous avons pu remarquer qu'aucun groupe ne travaille à plein temps) est un facteur de perte d'énergie et de temps considérables; lorsque ce mode de faire s'applique à des organes de décision (les commissions scolaires) comprenant une large majorité de membres représentant des groupes (notamment des partis politiques), on assiste à des phénomènes de compromis<sup>3</sup> d'indécisions conséquentes à la difficulté de trouver suffisamment de temps pour examiner les problèmes, voire même à des décisions prises sans en connaître leur

<sup>1</sup> Assorti d'un commentaire éventuel.

<sup>2</sup> Nous n'avons pu analyser les modes de fonctionnement particuliers de chaque commission ou groupe de travail. Notre approche générale devrait donc être complétée et pondérée par une étude plus spécifique.

<sup>3</sup> Si le compromis, caractéristique du fonctionnement de nos institutions helvétiques, est la conséquence d'une véritable négociation basée sur l'information la plus objective, alors il faut l'admettre comme seule voie acceptable. S'il n'y a pas eu une réelle possibilité de négociation, les solutions sont soit celles qu'impose le groupe le plus fort, soit un compromis au stade du plus petit commun dénominateur et dans un cas comme dans l'autre, le recours à une commission n'aura pas été une approche gestionnelle souhaitable.

**Tableau 5: DIP: Commissions et groupes de travail du Service de l'enseignement technique et professionnel**

	Commissions	Critères**										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10'	11
1	Sous-commission de la Commission cantonale de coordination de la formation professionnelle (CCCFP)		x	x		x			x		x	
2	Groupes de travail des* sous-commissions de la CCCFP		x		x		x			x	x	x
3	Commission d'étude pour la formation culturelle et professionnelle des jeunes filles (CEJF)		x	x			x		x		x	
4	Groupe de travail de la CEJF		x		x		x			x		x
5	Commission de l'enseignement commercial (CEC)		x	x			x		x		x	
	Total par types	0	5	3	2	1	4	0	3	2	4	2

\*Priorité dans la représentation: 1) répartition, 2) équilibre politique, 3) compétences

Source: Service de l'enseignement technique et professionnel (DIP), 9 septembre 1974.

\* Plusieurs groupes spécifiques

\*\* Types de critères, voir tableau 8

portée, notamment financière (lorsqu'on décide d'un investissement ou de la création d'une nouvelle fonction, les coûts indirects ne sont pratiquement jamais évalués). Lorsque les objectifs des individus sont en plus divergents les uns des autres ou différents de l'objectif final à atteindre, on assiste alors à des conduites tendant de manière inavouée à ajourner et même «enterrer» l'objet d'une discussion. La participation constructive de chacun à la prise de décision est enfin compromise si le niveau de complexité des problèmes est tel que les connaissances des membres ne leur permettent pas de comprendre et maîtriser les difficultés; c'est la situation type tendant à favoriser des comportements individuels de blocage qui se double d'une tendance à l'autodestruction du groupe due à la prise en charge par un leader (le spécialiste et plus grave le membre qui dispose d'informations que d'autres ne possèdent pas, souvent le président) dont l'influence devient prépondérante et change la nature même du comité «groupe d'égaux chargés d'une prise de décision», pour faire place à un dirigeant suivi d'un groupe de subordonnés ou de conseillers. Enfin, si le pouvoir de décision est délégué à un groupe, l'autorité est pratiquement dispersée à travers ce groupe et la dilution de la responsabilité qui en découle en

**Tableau 6:** DIP: Commissions de l'enseignement universitaire

	Commissions <sup>1</sup>	Critères**										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Commission de la bibliothèque de l'Université	x		x		x			x <sup>1</sup>		x	x
2	Commission des publications de l'Université	x		x		x			x <sup>1</sup>		x	x
3	Commission sociale		x	x		x			x <sup>1</sup>		x	x
4	Commission financière		x	x		x			x <sup>1</sup>			x
5	Commission universitaire pour la formation pédagogique		x	x		x				x <sup>1</sup>	x	x
6	Commission sportive universitaire	x		x		x			x			x
	Total par types	3	3	6	0	6	0	0	5	1	4	6

Source: Programme des cours 1974-75

\*\*Types de critères, voir tableau 8

<sup>1</sup>Sans les commissions d'examen et de recherche, ainsi que sans les commissions et groupes de travail administratifs des facultés ou instituts.

<sup>2</sup>Réunions peu fréquentes.

est un des principaux inconvénients (Réf. 91). D'ailleurs, comment concevoir qu'un groupe puisse être « responsable » si ses membres pris individuellement ne sont pas en mesure d'assumer, chacun, la part entière de responsabilité, en cas de défaillance des autres membres du groupe (cf. le cautionnement)? Toutes ces difficultés se traduisent en fin de compte par des pertes de temps considérables et par des coûts élevés. Ces derniers sont rarement directs au sein de l'administration dans la mesure où les membres des commissions ne sont pas rémunérés; c'est une des raisons pour lesquelles le temps semble ne pas compter dans le travail des commissions, l'une des preuves étant fournie par l'absence fréquente de délais prévus (ou leur dépassement) lorsque sont fixés les objectifs à atteindre (quand ils existent); les seules exceptions sont celles qui ont trait aux décisions à prendre en fonction d'une date fixe (par exemple, procédure budgétaire). Nous remarquerons, pour terminer, qu'aucun système n'existe pour assurer une certaine cohérence dans le mode de travail des commissions et groupes d'étude dont les relations avec la structure d'organisation sont le fait de règles implicites et n'ont jamais été étudiées dans l'administration pour tendre vers une certaine efficacité. La remarque que nous avons

mentionnée, relative aux difficultés d'obtenir de l'information (cf. supra), trouve ici une justification complémentaire; souvent l'information pourrait être disponible mais n'est pas connue et chacun dans son secteur recommence le travail déjà mené par d'autres: c'est une des conséquences due au cloisonnement et aux mauvaises liaisons entre secteurs. Le travail «à temps partiel» de membres non spécialisés (il est difficile d'être efficace dans une activité dont on n'exerce pas le métier et pour laquelle on n'a pas été spécifiquement formé) n'est pas propre à lever ces difficultés mais tend à les renforcer (que de tâtonnements, de manques de maîtrise et de pertes de temps lorsqu'on ne dispose pas des instruments adéquats...). Cela nous mène à relever que l'une des causes qui, à notre sens, rend l'efficacité<sup>1</sup> du système faible, est le mélange qui existe entre la nature des décisions politiques et des décisions de gestion. La manifestation première de cette confusion s'exprime au travers des structures que nous avons dégagées, en ce sens que nous retrouvons partout des organes de décision (nous ne distinguerons pas de quel type il s'agit pour l'instant) qui sont organisés «démocratiquement» sur le modèle parlementaire, le cas extrême étant celui de l'Université où il a été mis en place un système bi-caméral (voir pt 5.3.2).

Enfin, sur le plan des relations qui peuvent exister (ou devraient exister) entre différentes commissions ou entre commissions et secteurs distincts du système scolaire, aucun type de relations formelles n'existe. Souvent les seuls liens qu'il est possible de retrouver le sont par l'intermédiaire de certains membres de l'organisation qui siègent dans plusieurs d'entre elles. Toutefois, un tel réseau n'est pas susceptible d'assurer une raison d'être adéquate des liaisons, soit parce que les membres changeant, les liaisons changent, soit parce que les liaisons ne correspondent pas à des besoins réels. Nous pourrions citer à titre d'exemple les cas de la Commission universitaire pour la formation pédagogique, du CNDP, de l'École normale, du Séminaire de l'enseignement secondaire, organes entre lesquels devraient, à notre sens, exister des relations – puisque que tous préoccupés par des problèmes de pédagogie – mais que nous ne trouvons précisées nulle part. Enfin, si des liaisons plus étroites sont ressenties, plutôt que de s'interroger sur les besoins réels qui devraient aboutir à la mise en place d'un système d'information, la solution généralement adoptée est celle de la création d'un nouveau type de comité: «la commission faïtière de coordination», laquelle s'attribuera pour justifier son existence une partie, plus ou moins étendue, des objectifs assignés (s'ils existent) aux commissions qu'elle est censée coordonner.

<sup>1</sup>Nous donnons au mot efficacité son sens le plus large.

**Tableau 7: Répartition des commissions par nature et par secteurs**

No	Critères*	Secteurs						Total	%
		DIP	Primaire	Secondaire	Technique et professionnel	Université			
1	Line	5	1	0	0	3	9	15	
2	Staff	16	14	11	5	3	49	85	
3	Officiel	21	6	0	3	6	36	62	
4	Officieux	0	9	11	2	0	22	38	
5	Permanent	21	7	7	1	6	42	72	
6	Temporaires	0	0	4	4	0	16	28	
7	A temps plein	0	0	0	0	0	-	-	
8	A temps partiel régulier	18	12	10	3	5	47	100	
9	A temps partiel irrégulier	4	3	1	2	1	11		
10	De représentation	18	0	2	4	4	28'	48	
11	De spécialistes	4	15	9	2	6	36'	62	

\*Certains groupes sont du type «de représentation» et en même temps du type «de spécialistes».

Source: Tableaux 2 à 6.

\*Types de critères, voir tableau 8

Les quelques conséquences structurelles que nous avons relevées nous ont conduit à brosser un tableau très sombre du fonctionnement des commissions. Il va de soi que cette approche ne saurait suffire dans la mesure où il est aussi fréquent de trouver des groupes de travail dont l'efficacité est indiscutable. Il en va de même de nos remarques sur la participation qui ne doivent en aucun cas être considérées comme une négation fondamentale du principe même. Nous sommes d'avis qu'en ces domaines, ce n'est pas tant l'existence de telle ou telle forme d'organisation qui est en cause, mais bien plus ce qu'on en fait; la meilleure structure fonctionnant avec des individus incapables ne saurait suppléer à leurs carences, mais il est tout aussi vrai que des individus motivés, responsables et capables ne pourront donner le meilleur d'eux-mêmes dans une organisation qui est inapte à favoriser, valoriser et intégrer leurs efforts. Cela est d'autant plus important qu'être président ou secrétaire d'une commission scolaire est souvent un véritable acte de dévouement. Mais, malheureu-

sement, dévouement et compétences<sup>1</sup> ne vont pas nécessairement de pair puisque le mode d'élection passe presque toujours par la contrainte de la représentation politique. L'accroissement de la complexité de nos systèmes sociaux, tout comme celui des variables à prendre en compte dans les processus de décisions tend à renforcer des exigences qui ne peuvent plus être seulement satisfaites par le simple désir de «faire au mieux». La situation face à laquelle nous sommes tous confrontés aujourd'hui n'est rien d'autre qu'un défi à notre système démocratique que nous nous devons de relever. Or, l'expérience tend à démontrer que le management des systèmes démocratiques est plutôt un «management de crise» qu'un «management anticipateur»<sup>2</sup>. Pendant dix ans se sont succédées au Grand Conseil des interventions demandant un accroissement des effectifs d'enseignants et, presque d'un jour à l'autre le «système scolaire» peut réduire (parce qu'il y est contraint) le nombre de classes de 40 unités... Indépendamment du fait que les prévisions n'ont vraisemblablement pas été probabilisées, ni peut-être même été basées sur un nombre suffisant d'informations pertinentes, c'est une situation qui ne manque pas de révéler un problème aigu de gestion et de poser avec acuité le cas de l'inertie d'un système bureaucratique et peut-être encore plus celui d'un système scolaire: il faut plusieurs années pour former un enseignant, mais il suffit de quelques mois pour que le système économique contraigne à une modification de variables de planification. Les rythmes ne sont plus adaptés parce que le système de formation ne s'y est pas adapté<sup>3</sup>, parce qu'un fonctionnement bureaucratique ralentit les flux (voie de service entre autres), parce que l'actuel statut du fonctionnaire accroît la rigidité et l'inertie, parce que les temps de réponse<sup>4</sup>, dans un système démocratique tel qu'il est encore organisé sont trop longs. Il ne faut pas confondre ici les fondements et principes de la démocratie et ses «instruments». «Il faut recourir à des procédures et moyens qui ne sont plus ceux d'autrefois; s'ils avaient fait leurs preuves, ils sont maintenant périmés ou inopportuns»<sup>5</sup>.

Il faut donc trouver une organisation qui, tout en renforçant notre démocratie, soit capable de répondre à ces difficultés, l'un des points critiques étant

<sup>1</sup>Notons à propos des compétences, que de récents travaux (Réf. 94) ont mis en évidence la nécessité de trouver des équilibres adéquats entre compétences conceptuelles, humaines et techniques, en relation avec les fonctions assumées ou à assumer. Une forte corrélation semble s'établir entre les types de compétences requis et les niveaux de responsabilité; ce phénomène suggère qu'il ne faut pas sélectionner des cadres sur la base de leur possession apparente d'un certain nombre de caractéristiques ou traits de comportement, mais sur celles de leurs compétences souhaitables pour le niveau spécifique de responsabilité en question.

<sup>2</sup>Il n'existe aucun plan à long terme explicite et connu pour notre système scolaire, à l'exception des objectifs de coordination intercantonale.

<sup>3</sup>Nous pensons aux solutions d'alternance entre vie professionnelle et formation qu'offrirait un système de formation récurrente (Réf. 27). C'est un processus de formation qui, compte tenu de sa souplesse, rendrait possible de meilleurs ajustements de rythmes.

<sup>4</sup>Cf. exigence des vitesses de régulation pour le contrôle des systèmes (Réf. 72) et pt 8.2.2.1.

<sup>5</sup>Pierre Mendès-France.

**Tableau 8: Répartition des commissions par critères**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Critères	Line	Staff	Officiel	Officieux	Perman.	Temporaire	Plein temps	Temps partiel régulier	Temps partiel irrégulier	De représentation	De spécialistes
1 Line	9	0	9	0	9	0	0	9	0	8	4
2 Staff	0	49	27	22	33	16	0	39	11	21	33

**Critères de classement des commissions et groupes de travail**

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 1 Line                       | hiérarchique, qui a pouvoir de décision   |
| 2 Staff                      | d'état-major, de soutien, organe conseil  |
| 3 Officiel                   | prévu par l'organisation, partie intégrante de la structure; tâches et pouvoirs spécifiquement délégués |
| 4 Officieux                  | sans délégation de pouvoirs spécifiques, réunions spéciales   |
| 5 Permanent*                 | illimité dans le temps  |
| 6 Temporaire                 | limité dans le temps pour atteindre un objectif spécifique  |
| 7 A plein temps              | travail en continu par une équipe spécifique  |
| A temps partiel              | réunions occasionnelles   |
| 8 A temps partiel régulier   | convocations à dates fixes ou régulières  |
| 9 A temps partiel irrégulier | convocations à dates non prévues et/ou fréquence faible   |
| 10 De représentation         | proportionnalité politique, etc.  |
| 11 De spécialistes           | groupes de personnes investies d'autorité fonctionnelle   |

\*Ou nommée pour la durée d'une législature

indiscutablement celui de la différenciation à opérer entre décisions-clés de politique à long terme et décisions de pilotage ou opérationnelles, à moyen et court terme.<sup>1</sup> Il suffit de consulter les textes des délibérations de nos organes législatifs pour constater l'accroissement de leur volume d'une part, le mélange des types de délibérations et décisions, d'autre part (celui-ci induisant celui-là) et, par conséquent, du temps et de l'énergie perdus pour l'étude des problèmes fondamentaux.

<sup>1</sup>Voir pt 8.3

## La scolarité obligatoire

### 4.1 L'Enseignement primaire

La politique de la formation est régie en Suisse par le principe de la souveraineté cantonale. Selon les termes de l'art. 27 al. 2 de la Constitution, «les cantons pourvoient à l'Instruction primaire...» et l'art. 27 bis al. 3 précise que «L'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent dans la compétence des cantons...» dans la mesure où ceux-ci satisfont à leurs obligations (art. 27 al. 4). Remarquons d'emblée que la Confédération, bien qu'elle en ait le droit, n'est jamais intervenue pour contraindre les cantons à prendre des mesures en matière d'enseignement primaire.

Sur le plan cantonal, ce sont les art. 74 à 79 de la Constitution cantonale qui reprennent les obligations fixées dans la Constitution fédérale. Ils précisent notamment que «La direction supérieure et la haute surveillance de l'instruction sont du domaine de l'Etat...» (art. 74) et que «... l'organisation de l'instruction publique est réservée à la loi» (art. 76). La Loi sur l'enseignement primaire du 18 novembre 1908<sup>1</sup> et son Règlement général du 31 janvier 1930<sup>2</sup> sont toujours en vigueur, mais de nombreuses revisions ont été opérées. C'est le chapitre II de la Loi (art. 12 à 22) qui définit les principes régissant aujourd'hui encore l'organisation des écoles primaires:

- «La direction supérieure, la surveillance générale et le contrôle de l'enseignement primaire appartiennent au Conseil d'Etat...» (art. 12); «le Département de l'Instruction publique... élabore le programme général d'études...» (art. 13);

<sup>1</sup>Ref. 38.

<sup>2</sup>Ref. 95.

- « Il est institué une commission consultative chargée de donner son préavis sur les questions concernant l'instruction primaire. » (art. 15); « Le Conseil d'Etat nomme, s'il le juge nécessaire, des commissions consultatives restreintes pour l'examen de questions spéciales concernant l'enseignement primaire » (art. 18);
- « L'administration des écoles publiques et la surveillance de l'enseignement privé appartiennent aux commissions scolaires » (art. 19); les commissions scolaires nomment leur bureau chaque année et elles désignent les comités de dames qui sont chargés de la surveillance spéciale des leçons de travaux à l'aiguille, d'économie domestique et d'enseignement ménager (art. 20).

La Loi ne donne pas de précision en ce qui concerne la subordination des enseignants à l'un ou l'autre de ces organes. Cependant, sur la base des art. 22 (attribution des commissions scolaires), 78 (nominations), 89 (plaintes), 90 (avertissements, suspension, recours) et 209 du Règlement général, nous constatons que l'autorité dont un maître relève est la commission scolaire. Sur le plan du contrôle, il a été institué le système de l'inspection: « Afin d'assurer la bonne marche des écoles primaires, le canton est divisé en arrondissements d'inspection... (art. 97); « le Conseil d'Etat nomme les inspecteurs d'école. Ils sont placés sous les ordres du département de l'Instruction publique... » (art. 98).

Après ce rappel de quelques extraits de la législation, nous pouvons essayer de représenter la structure d'organisation de l'enseignement primaire. Nous sommes tout d'abord en présence de deux organes décisionnels – Conseil d'Etat et Commission scolaire – dont il faut essayer de trouver les types de relations. Comme il n'existe pas de documents les explicitant, le seul moyen d'y réussir est d'analyser d'abord les compétences<sup>1</sup> officielles qui leur sont attribuées; pour vérifier si celles-ci sont effectivement représentatives des modes de fonctionnement, il est ensuite nécessaire de procéder, comme nous l'avons déjà indiqué au pt 7, à une analyse détaillée des activités réellement exercées.

Si nous nous en tenions à l'approche par les compétences<sup>1</sup> officielles, nous ne pourrions construire qu'un organigramme partiel, de type hiérarchique et sans grand intérêt (Fig. 17). Nous avons, d'une part, la structure cantonale et,

<sup>1</sup> Nous utilisons ici le terme qu'on trouve dans la législation. Notons que de fréquentes confusions persistent entre les termes de compétence et autorité, bien que de nombreux auteurs aient levé ces ambiguïtés. Sauf mention spéciale, nous utiliserons le mot « compétence » dans le sens d'un savoir, un savoir-faire, pour éviter toute ambiguïté avec la notion « d'autorité »; celle-ci n'est d'ailleurs pas non plus à considérer comme synonyme « d'organe administratif »: « la compétence est une aptitude à pouvoir exercer une certaine activité, elle est conférée par un certain savoir ou savoir-faire; l'autorité, c'est le pouvoir légal ou légitime, le droit de commander ou d'agir, elle est la base de la responsabilité et la force d'unité de l'organisation » (Réf. 91). « La présupposition abusive – à laquelle le sens juridique du mot compétence utilisé habilement, dans la législation et les textes réglementaires administratifs, laisse toute latitude – c'est que les détenteurs des divers pouvoirs auraient pleinement le savoir et le savoir-faire » (Réf. 96).

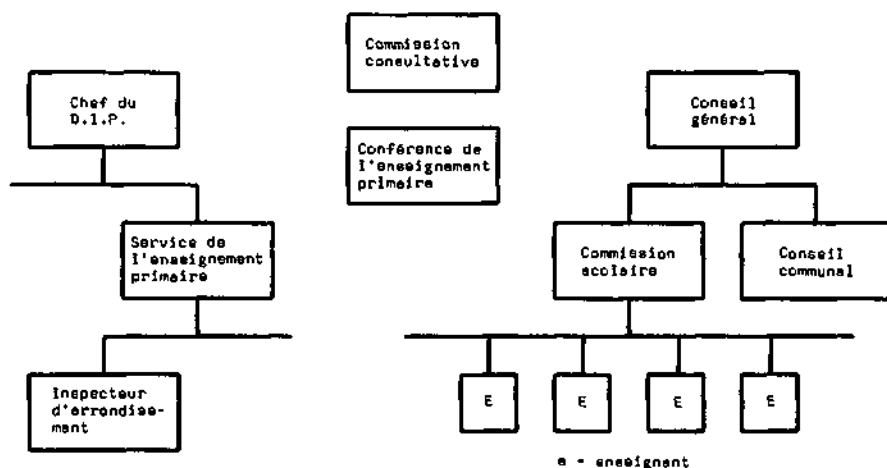


Figure 17 : Organisation de l'enseignement primaire : les organes concernés

d'autre part, la structure communale. La structure cantonale n'appelle pas de remarques particulières (voir point 2.1.2) si ce n'est qu'il est impossible de savoir comment intégrer la commission consultative et la Conférence de l'enseignement primaire. La structure communale comprend deux organes, le premier «la Commission scolaire» dont dépendent directement les enseignants, le second «le Conseil communal» responsable des bâtiments, de leur entretien et des concierges. La structure qui en résulte ne peut en aucun cas être satisfaisante puisqu'aucun lien ne relie les autorités cantonales et communales.

La Figure 18 représente une des solutions possibles. Bien que présidées par le chef du département (et pour la commission consultative nommée par le Conseil d'Etat), par conséquent organes du département, la Commission consultative et la Conférence de l'enseignement primaire doivent être considérées comme états-majors du service de l'enseignement primaire, puisqu'elles sont organes-conseil spécifiquement constitués pour le niveau primaire. Le seul lien qui relie la structure cantonale aux structures communales est celui de l'inspecteur d'arrondissement à l'égard des enseignants. Nous pouvons considérer ce lien comme une relation de type fonctionnel, c'est-à-dire conférant à l'inspecteur un pouvoir pour les problèmes spécifiques dont il est investi d'autorité. Le cas des écoles qui ont à leur tête un directeur n'est pas très différent, encore que cette fonction de direction n'ait pas un contenu très clair (Fig. 19). Les inspecteurs n'ont plus ici d'autorité fonctionnelle sur les

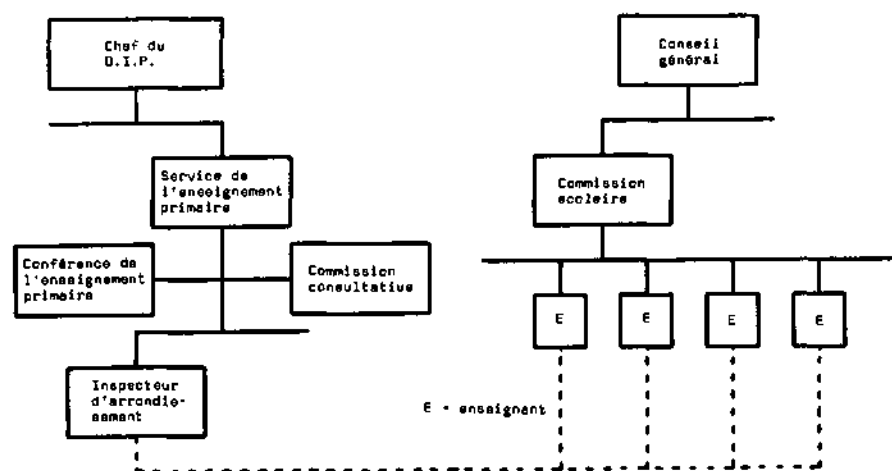


Figure 18 : Organisation de l'enseignement primaire : liens entre structure cantonale et structure communale

enseignants puisque c'est en quelque sorte le directeur qui remplit la fonction d'inspecteur; la loi est muette à ce propos et il est difficile d'avoir une idée précise des responsabilités réciproques quand on sait que les inspecteurs sont investis d'une autorité par des organes cantonaux alors que les directeurs sont subordonnés à des organes communaux. Sur le plan cantonal, on estime que les inspecteurs ne sont pas déchargés de la responsabilité des collèges ayant à leur tête un directeur. Quant aux tâches administratives qui sont attribuées aux commissions scolaires, elles ne sont en fait que très partiellement déléguées (un directeur ne peut pas prendre une décision d'engagement d'enseignant et qui plus est il n'a que voix consultative lors des délibérations des commissions). Dans ces conditions, on peut admettre que le directeur ne dispose que d'une autorité fonctionnelle de type pédagogique (Figure 20).

Il est difficile, compte tenu du principe de l'autonomie communale, de trouver une solution pour représenter l'autorité dont le Conseil d'Etat est investi par l'art. 12 de la Loi sur l'enseignement primaire. Puisque considérée comme « direction supérieure » on ne devrait représenter la structure que nous cherchons qu'en termes de relations hiérarchiques. Cette situation mettrait alors les « Commissions scolaires » en porte-à-faux avec leurs législatifs communaux (Figure 21). Ceux-ci ne seraient plus qu'organes de nomination, les commissions étant alors directement subordonnées au Service de l'enseignement primaire du DIP. Cette structure ne correspond cependant pas à l'esprit politique du fonctionnement du système scolaire neuchâtelois pour le niveau

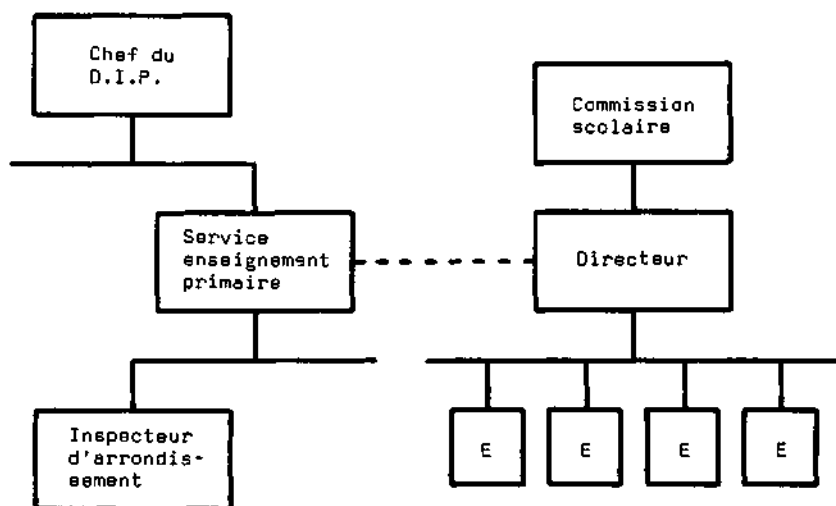


Figure 19 : Liens entre canton et communes : relations hiérarchiques et fonctionnelles

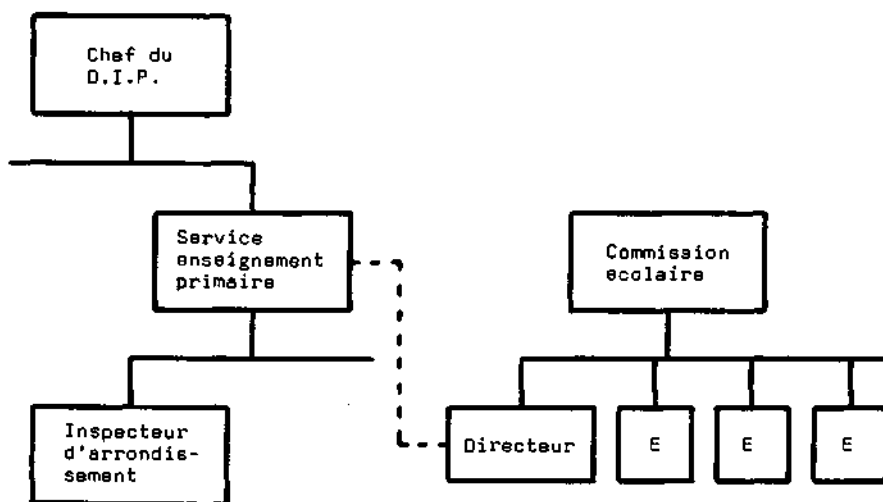


Figure 20 : Liens entre canton et communes : relations fonctionnelles

primaire, quand bien même les faits traduisent des situations plus proches de cette seconde représentation que de la première. Il reste à s'interroger sur le point de savoir comment les organes internes du DIP relatifs au service de l'enseignement primaire (Conférence de l'enseignement primaire, Conférence des inspecteurs et directeurs d'écoles, Rapport des inspecteurs, Colloques et groupes de travail) s'intègrent dans les structures que nous avons dégagées. Il faut distinguer entre ce qui constitue des réunions périodiques internes au service qui s'intègrent dans son fonctionnement courant et les groupes de travail ad hoc constitués de manière permanente ou temporaire pour atteindre des objectifs précis. L'examen de la liste des commissions et groupes de travail (Tableau 3) révèle trois types d'organes: des conférences qui réunissent les responsables de la gestion du service, des commissions spécifiques et des groupes de travail. Seuls les deux derniers types pourraient être intégrés à la structure du service; les commissions, en tant qu'organes-conseil (staff) du chef de service, les groupes de travail en tant qu'organes de recherche (staff) du service (vraisemblablement comparables à la fonction «Développement» d'une division «R/D»<sup>1</sup> d'entreprise). Nous obtiendrions ainsi une structure complète de ses organes (Figure 22): la commission cantonale d'éducation routière, présidée tour à tour par les chefs de service de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire n'est pas spécifique au secteur primaire, il faut donc la placer au niveau cantonal; les cinq fonctions des commissions ne correspondent pas à des fonctions assumées par un responsable dont dépendraient (cas du colloque pédagogique) plusieurs groupes de travail. Le schéma présenté essaye de synthétiser une organisation non structurée, disposant de fonctions de soutien prévues pour l'ensemble du service; elle correspond à l'interprétation du système actuel, tel que nous le percevons et non pas tel que l'administration l'a défini. En l'absence de responsable pour chacune des fonctions que nous avons placée en état-major (colloque pédagogique, documentation, moyens audio-visuels, moyens d'enseignement, école enfantine, appréciation du travail scolaire, épreuves de référence) nous constatons que 23 groupes de travail dépendent directement du chef de service, sans compter les autres fonctions. Relevons encore que nous n'avons pas retenu de relation hiérarchique avec l'office du matériel scolaire, bien qu'elle figure comme telle dans l'organigramme officiel du DIP (Figure 11); de plus aucune relation fonctionnelle avec des services comme le CNDP<sup>2</sup> ou le service d'orientation scolaire et professionnel n'est représentée.

<sup>1</sup>R/D: Recherche et Développement.

<sup>2</sup>Centre Neuchâtelois d'information et de Documentation Pédagogique.

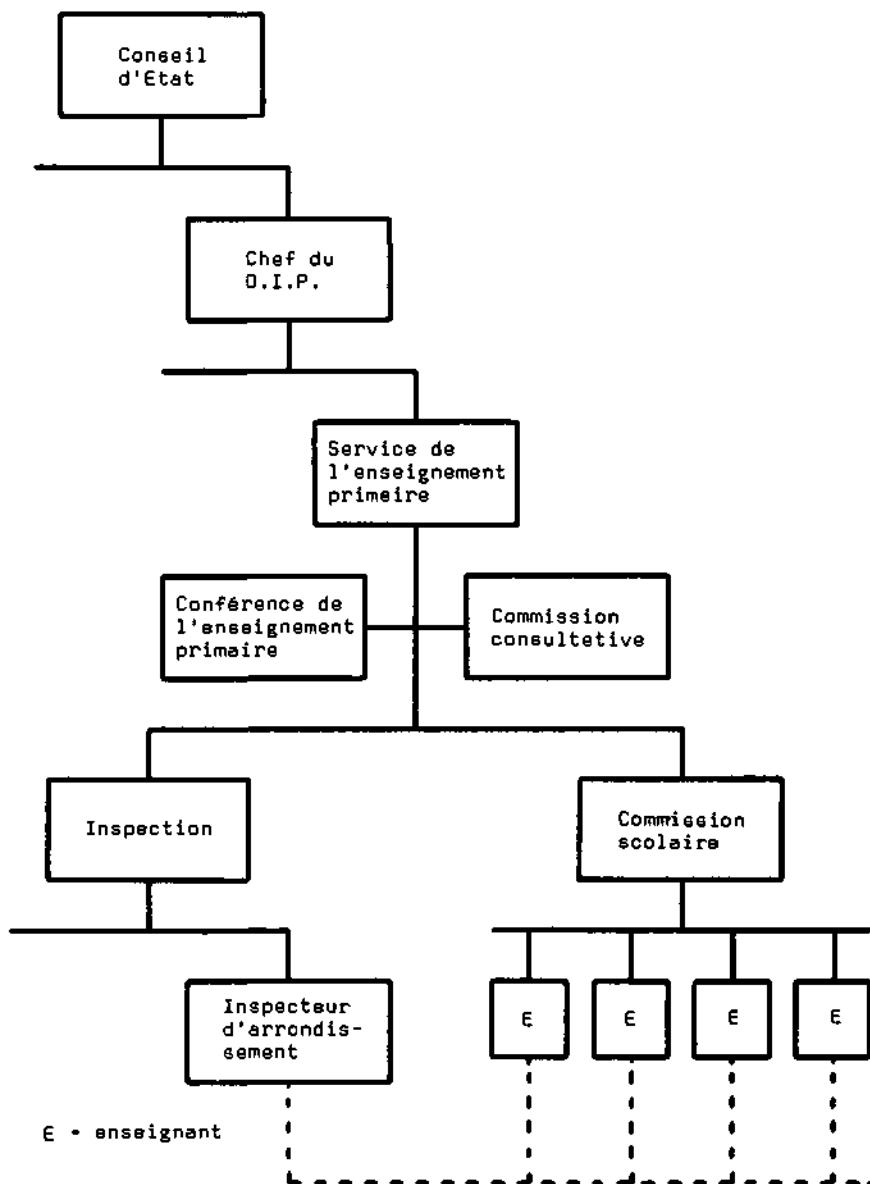
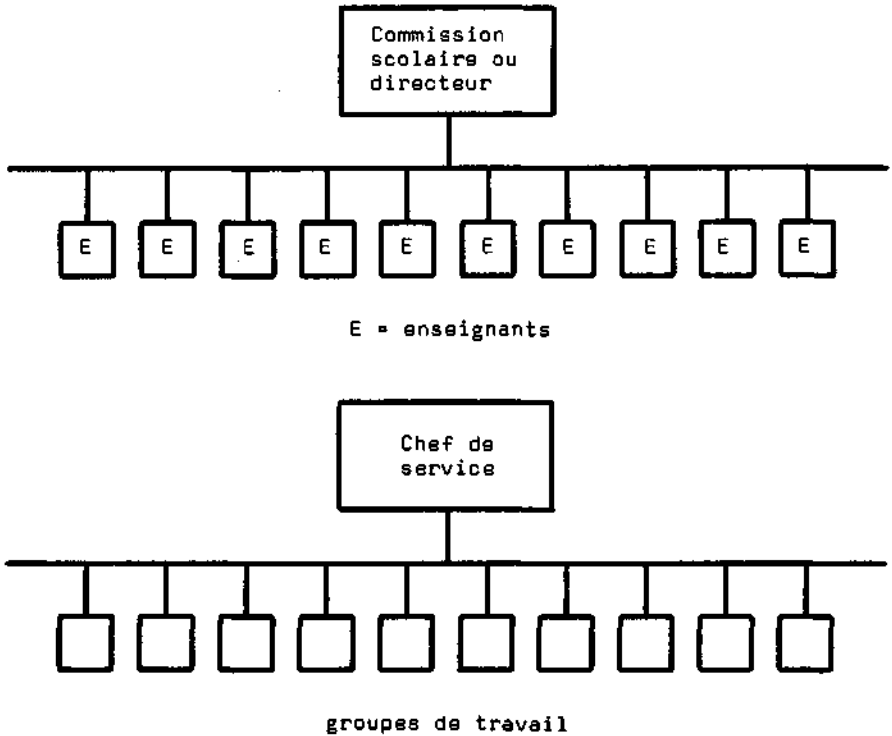


Figure 21 : Organisation de l'enseignement primaire : une structure "line and staff"



Le second point à relever, c'est que l'on constate une subordination directe de chaque enseignant – pris individuellement – à un seul et même organe (commission scolaire ou directeur). La situation est semblable pour les liaisons groupes de travail/chef de service, au sein du service de l'enseignement primaire du DIP.



Du point de vue des théories de l'organisation on parle «d'éventail du management»; on peut le traduire soit par un organigramme pointu (structures hiérarchiques à plusieurs niveaux et étendue de contrôle restreint) ou par un organigramme plat (nombre de niveaux moins nombreux, vaste étendue de contrôle) (Fig. 23). Le nombre de subordonnés qu'un chef hiérarchique peut diriger et contrôler efficacement<sup>1</sup> dépend de plusieurs facteurs, tels les types et la fréquence des communications qu'il est nécessaire d'entretenir, le degré de

<sup>1</sup>Cf. la théorie de Galbraith relative au principe de l'accroissement géométrique des complexités du management à mesure que le nombre de subordonnés augmente (Réf. 91) et la théorie de la capacité cognitive qui a permis à Miller de démontrer que la capacité maximale de notre canal de restitution de l'information était de l'ordre de 2,5 à 2,6 bits, soit environ six à sept variables simultanées; au-delà, le taux d'erreurs de nos réponses devient important (Réf. 166). Ces travaux confirment les expériences de nombreux auteurs de management qui ont observé de manière pragmatique que le chiffre sept correspond au nombre maximum de subordonnés que peut contrôler un responsable, lorsque leurs fonctions sont très distinctes les unes des autres (voir aussi Réf. 76).

diversité des tâches à réaliser, la formation des subordonnés, la nature de la délégation d'autorité conférée, les rythmes de changement dans le travail, les besoins de coordination, l'importance des contacts directs.

Après un examen de la situation de chacun des secteurs du système scolaire nous pourrions envisager une analyse plus approfondie de la signification de chacun de ces aspects organisationnels. Retenons que nous avons déjà pu constater des difficultés en matière de délégation d'autorité, de relations fonctionnelles (Etat-communes) et de subordination (éventail de subordination large des enseignants, position et autorité des inspecteurs et directeurs par rapport aux commissions scolaires et chefs de service du département de l'Instruction publique.

#### 4.2 *Le niveau secondaire inférieur*

La Constitution fédérale ne permet pas au gouvernement de réglementer l'enseignement secondaire sur le plan de la Confédération. Cependant, contrairement à l'enseignement primaire pour lequel elle n'a pas épuisé toutes ses compétences, les mesures prises en matière de formation supérieure ont indirectement contraint les cantons à une certaine harmonisation. Par le biais de la Loi concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire (1877) des règles d'admission aux études ont été édictées et par voie de conséquence, les écoles préparant à ces formations (écoles secondaires inférieures puis supérieures) ont dû adapter les contenus de leurs programmes. Néanmoins, l'organisation interne des écoles secondaires est restée l'apanage des cantons, aussi bien du point de vue des voies de formation offertes que du point de vue des systèmes d'administration mis en place.

C'est la Constitution cantonale qui précise quels sont les types d'écoles rattachés au secteur de l'Instruction publique. L'art. 76 les énumère et mentionne «l'enseignement secondaire (classique, industriel et commercial)». Compte tenu de la situation actuelle, les précisions données par la parenthèse sont dépassées puisque l'on parle aujourd'hui de «niveaux secondaires inférieurs et supérieurs» et «d'enseignement technique et professionnel». La législation en vigueur dans le canton n'est pas plus à jour que celle qui régit les écoles primaires. La Loi sur l'enseignement secondaire date du 22 avril 1919<sup>1</sup> et son Règlement d'application du 16 avril 1940<sup>2</sup>; ces deux documents ont aussi subi de nombreuses révisions.

<sup>1</sup>Réf. 41.

<sup>2</sup>Réf. 42.

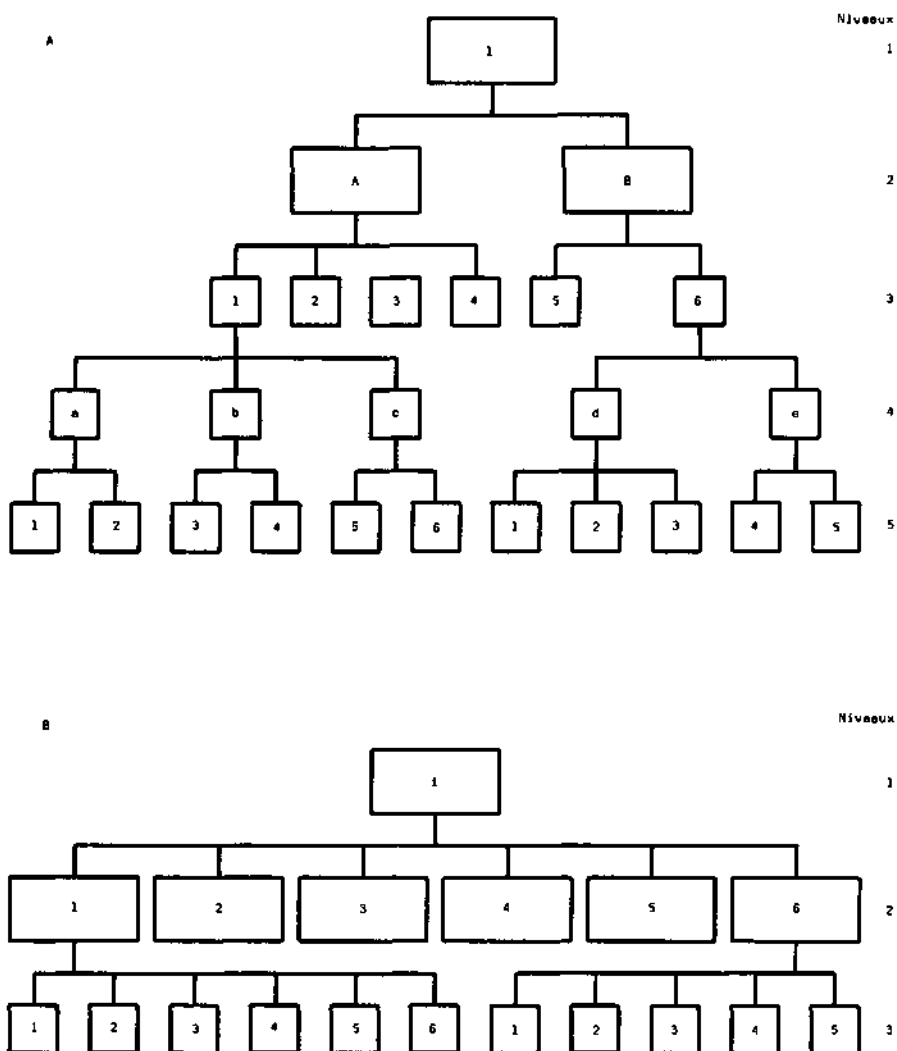


Figure 23 : Deux formes de structures-types :  
 A) Organigramme "pointu" : 5 niveaux;  
 étendue de contrôle restreint  
 B) Organigramme "plet" : 3 niveaux;  
 vaste étendue de contrôle

L'organisation du système (aussi bien le niveau secondaire inférieur que supérieur qui sont régis par la même loi) est précisée au Chapitre II, art. 4 à 9 de la Loi et au Chapitre I, art. premier à 6 du Règlement. Ceux-ci énumèrent les organes mis en place et notamment leurs attributions respectives :

- « L'administration des établissements communaux d'enseignement secondaire appartient aux commissions scolaires... L'administration des gymnases cantonaux est placée sous la surveillance directe de l'Etat... » (Loi, art. 4).
- « Il est institué pour l'enseignement secondaire une commission consultative cantonale... » (Loi, art. 6).
- « Lorsqu'un établissement secondaire appartient à plusieurs communes, les commissions scolaires délèguent leurs pouvoirs à une commission spéciale composée de représentants des localités intéressées » (Loi, art. 9).
- « Chaque établissement d'enseignement secondaire a un directeur chargé de l'administration et de la surveillance de l'enseignement » (Loi, art. 42).
- « Le personnel enseignant de chaque établissement secondaire se réunit en conférences périodiques, sous la présidence du directeur » (Loi, art. 45).

Pour analyser la structure de l'organisation de l'enseignement secondaire il est nécessaire de distinguer entre le cas du niveau inférieur et celui du niveau supérieur. Compte tenu des modes de responsabilité qui sont distincts entre canton et communes pour ces deux niveaux, la procédure souhaitable aurait consisté à regrouper d'abord ce qui concerne les secteurs de la scolarité obligatoire puis ceux des formations supérieures. La Loi ainsi que son règlement d'application traitant des deux secteurs et l'organisation du Département de l'Instruction publique regroupant sous le « Service de l'enseignement secondaire » les deux niveaux, nous avons finalement opté pour conduire notre analyse selon le même découpage.

Les principes généraux d'organisation du secondaire inférieur sont très semblables à ceux qui caractérisent l'enseignement primaire. Nous insisterons donc sur les différences qui les distinguent plutôt que sur une description qui risque d'être redondante.

Comme pour le niveau primaire, l'autorité administrative est la commission scolaire. Dans le cas d'écoles communales, ce sont d'ailleurs les commissions scolaires du niveau primaire qui fonctionnent également pour le secondaire. S'il s'agit de centres scolaires, les autorités des communes touchées délèguent leurs représentants au sein d'une commission spéciale. L'art. 9 de la Loi

prévoit au surplus que les commissions scolaires délèguent leurs pouvoirs à cette commission spéciale. Sur le plan légal, l'organisation des relations du Département de l'Instruction publique avec les autorités communales est donc de nature identique à celle que nous avons dégagés pour le niveau primaire: le pouvoir hiérarchique est conféré aux commissions (Loi, art. 8: attributions des commissions scolaires), le service de l'enseignement secondaire ne disposant que d'une autorité fonctionnelle pour les problèmes pédagogiques (Loi, art. 5 notamment): «Le Département de l'Instruction publique, après avoir pris l'avis de la commission consultative pour l'enseignement secondaire, arrête les programmes généraux d'études...»

C'est sur le plan de la liaison commissions-écoles qu'on note une première différence entre les deux niveaux: tous les établissements d'enseignement secondaire ont à leur tête un directeur. Si les établissements primaires des grandes villes ont aussi à leur tête un directeur, nous avons vu cependant que leur fonction n'est pas expressément prévue par la loi alors que nous sommes en présence au niveau secondaire d'une fonction légale dont les attributions ont été prévues: le directeur est chargé de l'administration et de la surveillance de l'enseignement (Loi, art. 42). Le législateur leur a ainsi conféré une autorité légale par délégation. Il est alors possible de construire la structure formelle du sous-système «niveau secondaire inférieur» (Figure 24). Les relations entre

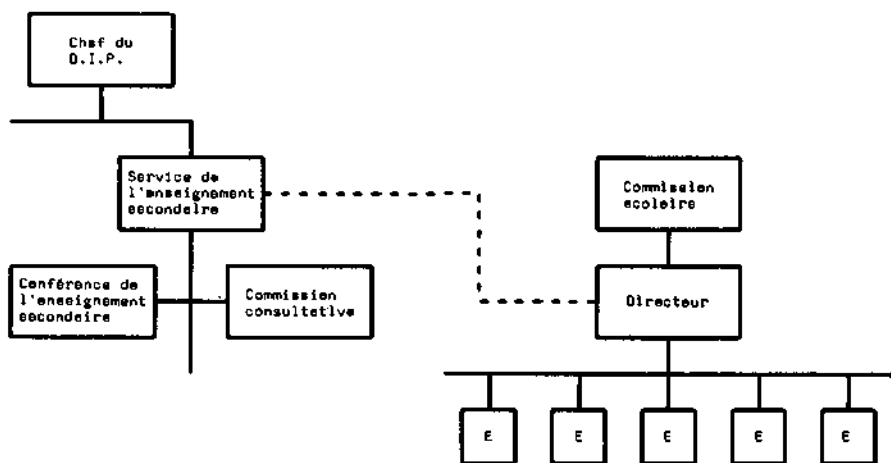


Figure 24 : Organisation de l'enseignement secondaire inférieur : les liens entre structures cantonales et communales

structures cantonales et communales sont établies comme pour le sous-système « niveau primaire » (Figures 17 à 20). Compte tenu du caractère formel de la délégation conférée aux directeurs, c'est l'organigramme de la figure 19 qu'il faut prendre pour comparaison : le directeur est nommé par la commission scolaire qui lui délègue les tâches administratives ; il en est hiérarchiquement subordonné et est l'autorité dont dépendent les enseignants. Sur le plan de l'enseignement, il a pour mission de contrôler l'application des programmes d'études : il est investi d'une autorité fonctionnelle pour les problèmes pédagogiques ; c'est le service de l'enseignement secondaire qui émet les directives auxquelles il doit veiller à l'application. Comme la fonction d'inspecteur de l'enseignement primaire n'a pas d'équivalent dans le service de l'enseignement secondaire, chaque directeur assume donc ce rôle de « contrôleur pédagogique ».

Nous ne reprenons pas la discussion des liens entre Conseil communal, commission scolaire et administration cantonale puisque les problèmes se posent formellement dans les mêmes termes que pour l'enseignement primaire ; ce sont surtout les modes de fonctionnement qui diffèrent. Sur le plan de la direction des collèges, si la loi a expressément prévu la fonction de directeur, elle ne donne cependant aucune indication relative à l'organisation interne des écoles ; leurs responsables ont donc toute latitude en cette matière qui n'est d'ailleurs comprise dans la liste des attributions des commissions scolaires que de manière indirecte : «... elles édictent les règlements internes d'administration, de promotion et de discipline, sous réserve de la sanction du Conseil d'Etat ;...» (Loi, art. 8). En l'absence de directives, une analyse détaillée aurait pu conduire à constater une grande diversité des structures mises en place. Ce n'est toutefois pas le cas, car de grandes similitudes existent et en fin de compte les différences ne portent que sur des détails.

La Figure 25 illustre le cas du collège du Mail à Neuchâtel (ESRN) alors que la Figure 26 présente l'organisation du Centre scolaire de Colombier (CES-COLE). Nous avons choisi de comparer ces deux centres scolaires parce qu'il nous est apparu que nous étions en présence d'unités de dimension importante (2300 et 800 élèves, 230 et 60 enseignants), mais intégrés le premier en milieu urbain, la ville de Neuchâtel représentant l'effectif principal (55% d'élèves)<sup>1</sup> alors que le second est situé en région semi-urbaine, chaque commune représentant un poids approximativement équivalent. De plus, il est intéressant de savoir si deux styles de direction, sensiblement différents, se traduisent chacun par une structure spécifique.

<sup>1</sup>Au début 1975.

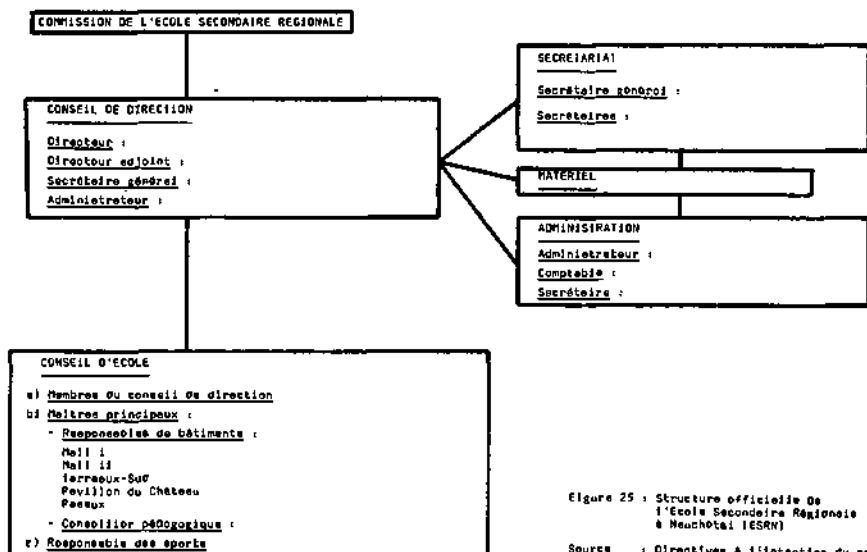


Figure 25 : Structure officielle de l'École Secondaire Régionale de Neuchâtel (ESRN)

Source : Directives à l'intention du corps enseignant (Réf. 102)

L'examen des organigrammes officiels (Fig. 25 et 26) permet d'abord de constater une différence de conception, qui ne tient pas au directeur, relative aux organes mis en place par les autorités communales concernées. Dans le cas de l'ESRN, les communes nomment une commission intercommunale qui a fonction de commission scolaire (art. 9 du Règlement, Réf. 100); pour CESCOLE, les communes instituent un Conseil intercommunal chargé de nommer un Comité directeur, une commission scolaire et une commission du budget et des comptes (art. 4 du Règlement, Réf. 98).

Ces deux organisations ont pour conséquence une répartition différente des tâches imparties aux organes mis en place qui, dans le cas de CESCOLE, implique une division des tâches afférant normalement aux commissions scolaires entre trois organes séparés. C'est une solution qui ne peut que compliquer le système de délégation au directeur, lui-même subordonné à la commission scolaire.<sup>1</sup> Les liaisons de subordination fonctionnelle à l'autorité cantonale (DIP) ne sont pas représentées; elles correspondent à celle de la Figure 24. Les Figures 27 et 28 présentent les cas des deux collèges, tels que leurs organes supérieurs sont structurés. Notons que nous ne sommes pas persuadés de l'exactitude de nos représentations: les organes sont ceux que les règlements énumèrent (Réf. 93 et 94) mais compte tenu de leurs attributions respectives et des procédures de décision mises en place, il est impossible de dégager des

<sup>1</sup>La répartition des tâches entre communes, commission scolaire et direction diffère d'un endroit à l'autre dans le canton.

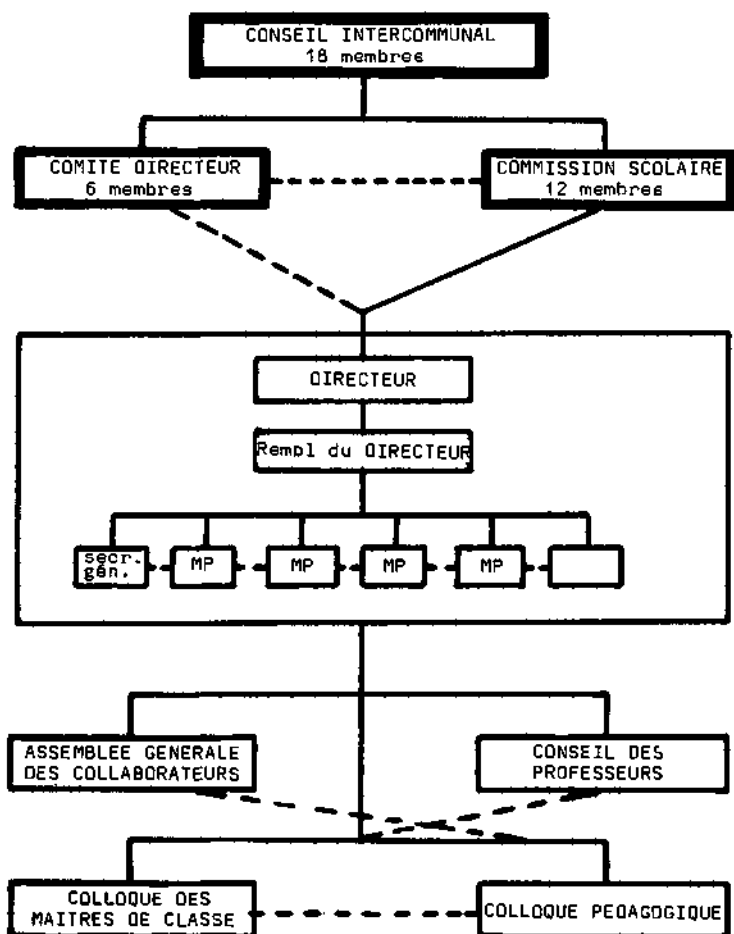


Figure 26 : Structure officielle de CESCOLE à Colombier

Source : CESCOLE, Code de vie scolaire (15.06.72), (Réf.101)

—— liaison de service

----- liaison d'information

types de relations claires entre eux. La comparaison de notre représentation du cas CESCOLE (Fig. 28) avec celle qu'on trouve dans le code de vie scolaire (Fig. 26) met en évidence l'existence d'ambiguïtés que nous ne pouvons lever. L'organigramme officiel (Fig. 26) présente des liaisons fonctionnelles (appelées liaisons d'informations) par rapport aux liaisons hiérarchiques (appelées liaisons de service) qui ne correspondent pas aux tâches déléguées légalement au

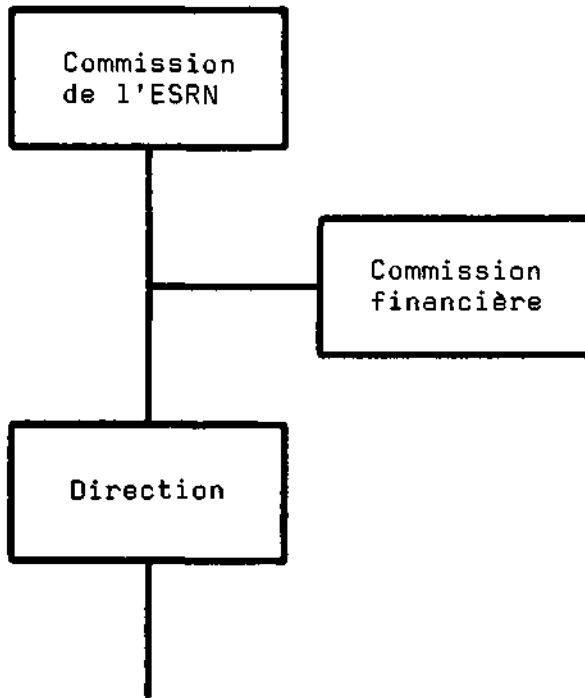


Figure 27 : Structure légale de l'ESRN

Comité directeur et à la commission scolaire; de plus la commission du budget et des comptes n'y figure pas. Si l'on s'en tenait au règlement (Réf. 97), qui précise notamment que «... le Comité directeur dispose des pouvoirs les plus étendus pour exécuter les directives du Conseil intercommunal et administrer les biens indivis...» (art. 14) et que «les attributions de la Commission scolaire sont celles que la loi sur l'enseignement secondaire réserve aux Commissions scolaires...» (art. 18), il faudrait logiquement subordonner la Commission scolaire au Comité directeur. Nous avons vu que la loi ne fixe aucune obligation en ce qui concerne l'organisation interne des écoles. Elle ne prévoit que des conférences périodiques d'enseignants, présidées par le directeur (Loi, art. 45, Réf. 41). Le règlement d'application de la loi mentionne que «les directeurs sont en outre, chargés: ...de la convocation et de la présidence des conférences périodiques du corps enseignant» (Règlement art. 5, lettre h; Réf. 42). Les domaines d'activités ou les tâches déléguées à ces conférences ne sont pas pré-

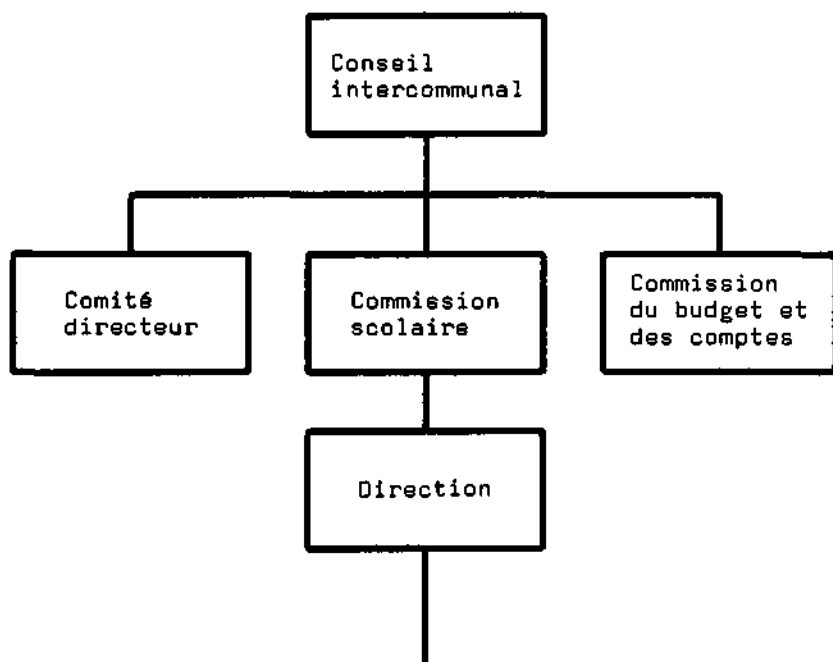
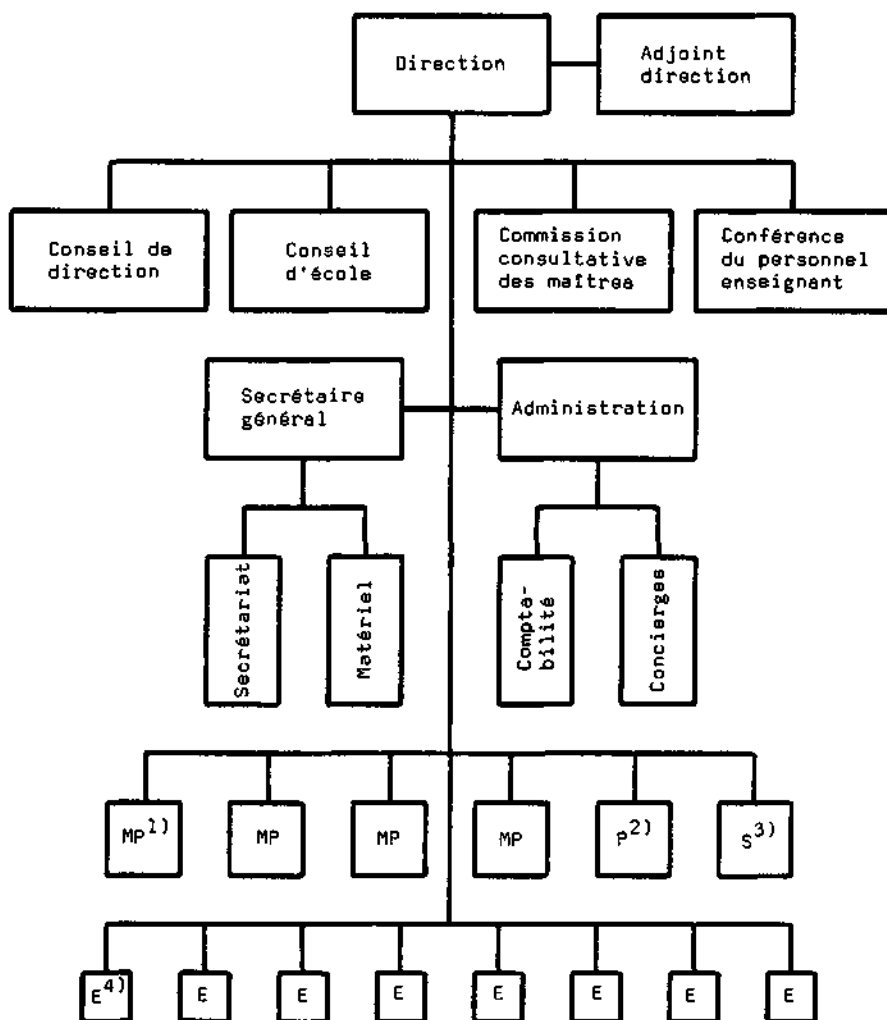


Figure 28 : Structure légale de Cescole

cisées. Dans l'esprit du législateur, il semble donc qu'il s'agit de réunions devant permettre aux différents partenaires de s'informer. Ce sont des assemblées qu'on peut tout au plus assimiler à «un organe-conseil».

En l'absence d'autres directives, ce n'est que par une étude intra-muros que la forme de structuration propre à chaque école peut être dégagée. Les deux organigrammes officiels reconstruits pour répondre à une systématique permettant la comparaison et complétés par l'analyse de la situation réelle se présentent finalement sous une forme similaire (Figures 29 et 30).

Les services administratifs et les enseignants dépendent de la direction d'école. La réalité correspond aux termes de la Loi (Réf. 41, art. 42). Il n'existe donc pas de niveaux hiérarchiques intermédiaires entre direction et enseignants. En tant qu'organes officiels (Réf. 41, art. 45) réunissant l'ensemble des enseignants en «Conférences», la Conférence du personnel enseignant et le Conseil des professeurs (CESCOLE) peuvent être assimilés à des états-majors au sens où nous les avons représentés dans nos organigrammes, puisqu'ils sont présidés par les directeurs. Les autres comités ou fonctions sont institués par les directions; or, les organigrammes montrent que ce sont d'une part, des



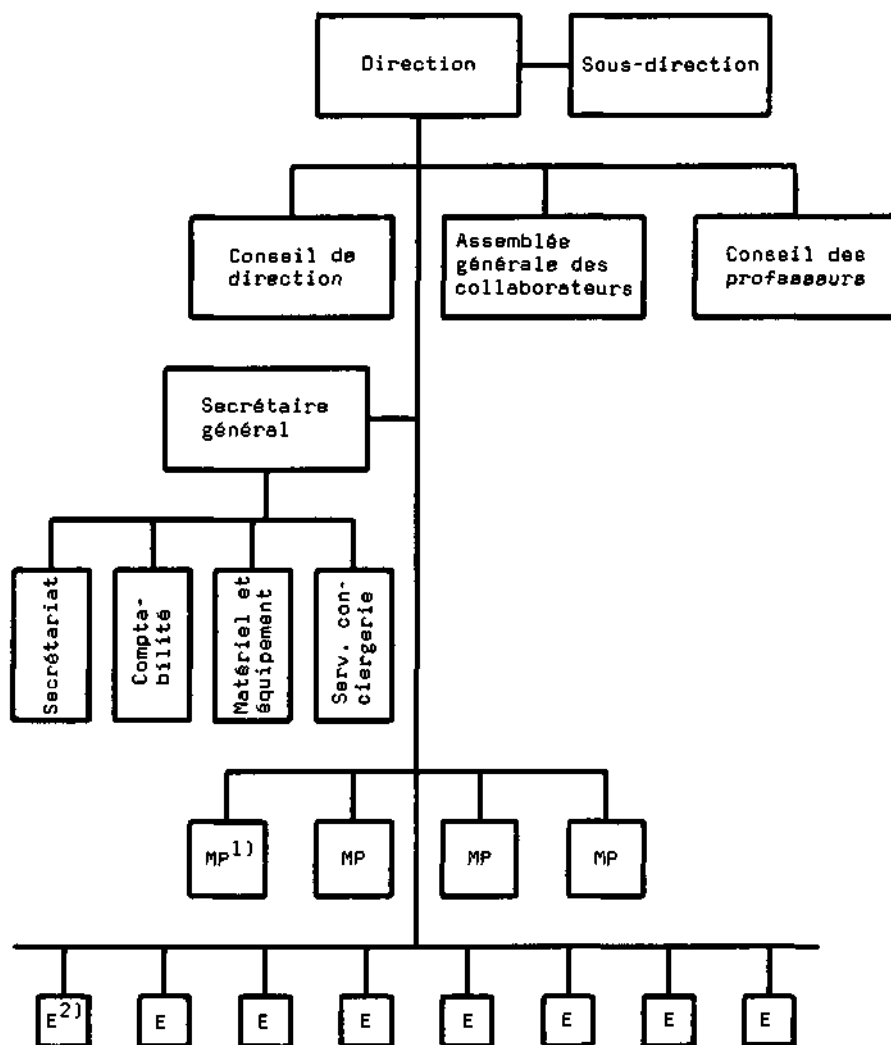
1) MP : Maître Principal, responsable de bâtiment

2) P : Conseiller pédagogique

3) S : Responsable des sports

4) E : Enseignant

Figure 29 : Structure interne de l'ESRN



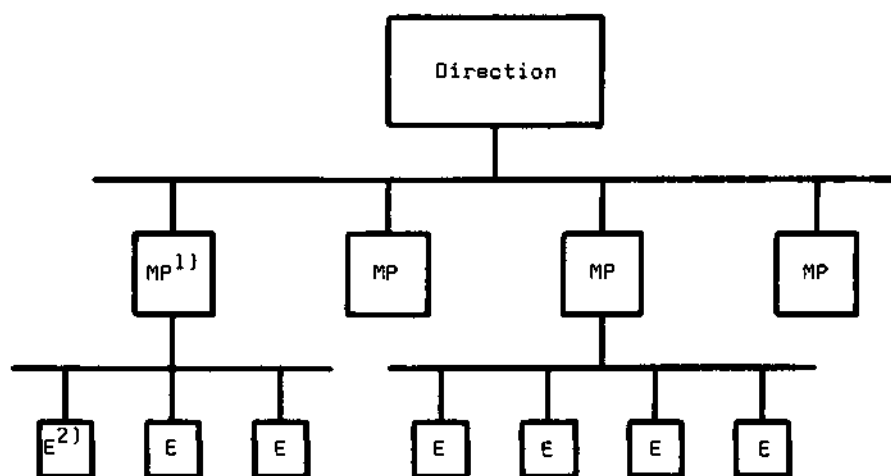
1) MP : Maître Principal

2) E : Enseignant

Figure 30 : Structure interne de CESCOLE

groupes de soutien de la Direction, qu'il s'agisse d'un adjoint, d'un sous-directeur ou des conseils de direction et d'autre part, des fonctions de maîtres principaux dont les attributions touchent les problèmes de discipline, de surveillance et d'administration propres à des secteurs géographiques ou consistent à s'occuper de secteurs spécialisés (pédagogie, sport, par exemple). Le contenu des fonctions de maîtres principaux varie d'une école à l'autre; elles sont parfois précisées de manières détaillées (par exemple Réf. 102) et leurs titulaires portent le titre de sous-directeurs dans certains cas (par exemple collège de La Chaux-de-Fonds). Seuls le Conseil d'école (ESRN), la Commission Consultative des Maîtres (ESRN) et l'Assemblée générale des collaborateurs (CES-COLE) sont particuliers à chacun des établissements analysés; au niveau de l'administration le découpage différent n'a pas de signification particulière, les mêmes fonctions se retrouvent dans les deux cas. Les autres établissements du niveau secondaire ont des formes d'organisation semblables, même si la dénomination des différentes fonctions et leurs contenus sont propres à chacun d'entre eux et adaptés à leurs dimensions.

La subordination des enseignants à leur directeur, sans échelon intermédiaire, ainsi que le manque de clarté dans la définition du contenu des fonctions de maîtres principaux ne convenait plus, en raison de nombreux conflits, dans l'une de ces écoles. Dans le courant de 1974, la direction, d'entente avec ses maîtres principaux, a redéfini le contenu de leurs fonctions. C'est ainsi qu'on trouve, pour la première fois semble-t-il dans un établissement du canton, une délégation d'autorité qui repose sur un examen détaillé des activités; les maîtres principaux peuvent ainsi être en mesure de prendre des décisions et d'en assumer toute la responsabilité, dans la mesure où la direction leur en donne effectivement les moyens. La physionomie de la structure change de manière significative, les enseignants de chacun des secteurs, dont un maître principal a la responsabilité, leur sont dorénavant subordonnés. L'organigramme se présente alors sous une forme moins plate (Fig. 31). Nous n'y avons pas fait figurer les conseils et les services de l'administration afin de mettre l'accent sur les relations hiérarchiques. L'absence de système organisé ne nous autorise d'ailleurs pas non plus à présenter un lien entre les structures que nous avons dégagées et les groupes de travail ou réunions des colloques de branches et colloques des maîtres de classes. Bien que tous ceux-ci soient généralement institutionnalisés, les relations que leurs responsables entretiennent avec les directions, les spécialistes de pédagogie, les maîtres principaux ou d'autres organes ne sont pas systématisées, ni d'ailleurs leurs modes de fonctionnement interne. Relevons encore que les pouvoirs délégués aux maîtres princi-



1) MP : Maître Principal

2) E : Enseignant

Figure 31 : Direction d'une école :  
Structure à deux niveaux

poux par le directeur (qui nous ont conduits à présenter la Fig. 31) n'ont de sens que dans la mesure où ceux-ci peuvent être assortis d'une responsabilité correspondante. Or, rien ne nous laisse penser (inexistence de description de fonction) que le directeur soit lui-même investi d'une autorité hiérarchique lui permettant de déléguer à son tour aux maîtres principaux, ni que ces derniers disposent effectivement des moyens nécessaires.

## L'enseignement post-scolaire

### 5.1 *Le niveau secondaire supérieur*

Les écoles qui font partie du groupe du niveau secondaire supérieur préparent aux formations longues et délivrent les certificats de maturités (ou baccalauréats): de tels établissements existent dans le canton de Neuchâtel; ils sont soit cantonaux, soit communaux; les premiers directement rattachés au Département de l'Instruction publique, les seconds à des commissions scolaires.

L'organisation structurelle est ainsi celle de la Figure 32 pour les écoles cantonales et celle de la Figure 33 pour les écoles communales. Cette dernière correspond d'ailleurs à l'organisation des écoles du niveau secondaire inférieur (Figure 24) et n'appelle pas d'analyse spécifique nouvelle; il faut préciser cependant que pour les écoles de commerce, les directives relatives aux formations professionnelles émanent de l'OFIAMT<sup>1</sup> et sont transmises par le service de l'enseignement secondaire, seule autorité fonctionnelle de ces écoles. Sur le plan de l'organisation interne, les établissements communaux sont structurés de manière très semblable à ceux du niveau secondaire inférieur, soit parce qu'ils sont intégrés à des collèges secondaires (cas de l'école supérieure de commerce du Locle) ou dirigés par les mêmes responsables (cas de l'école supérieure de jeunes filles à Neuchâtel et de l'ESRN), soit parce que, dans le cadre d'une même commune, des règles identiques sont appliquées à toutes les écoles. Ainsi, pour l'école supérieure de commerce de Neuchâtel, l'examen de l'arrêté organique (Réf. 103) démontre que les organes mis en place sont identiques à ceux des écoles secondaires inférieures (Figure 34), le directeur dépend

<sup>1</sup>OFIAMT: Office Fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail.

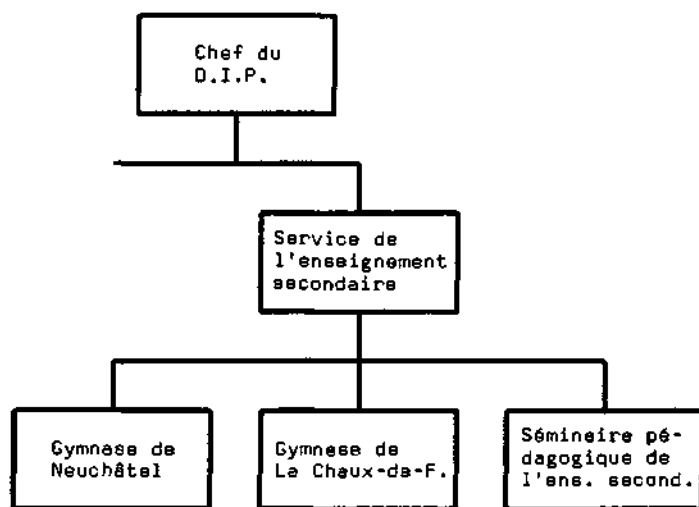


Figure 32 : Enseignement secondaire supérieur : écoles cantonales

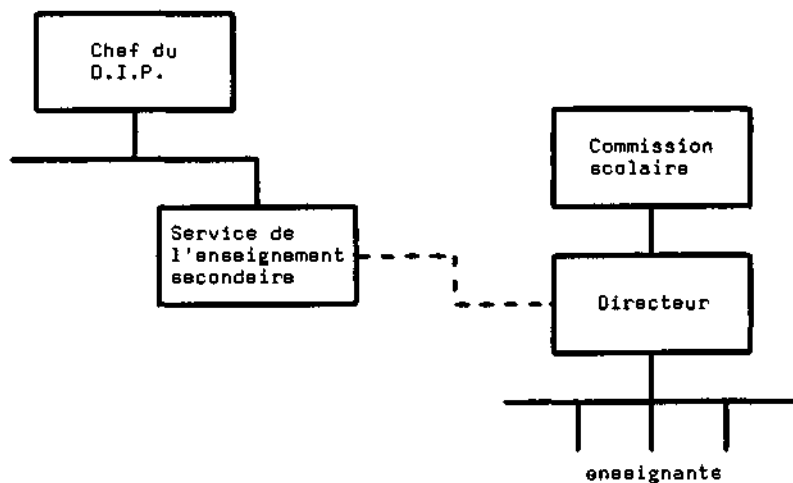
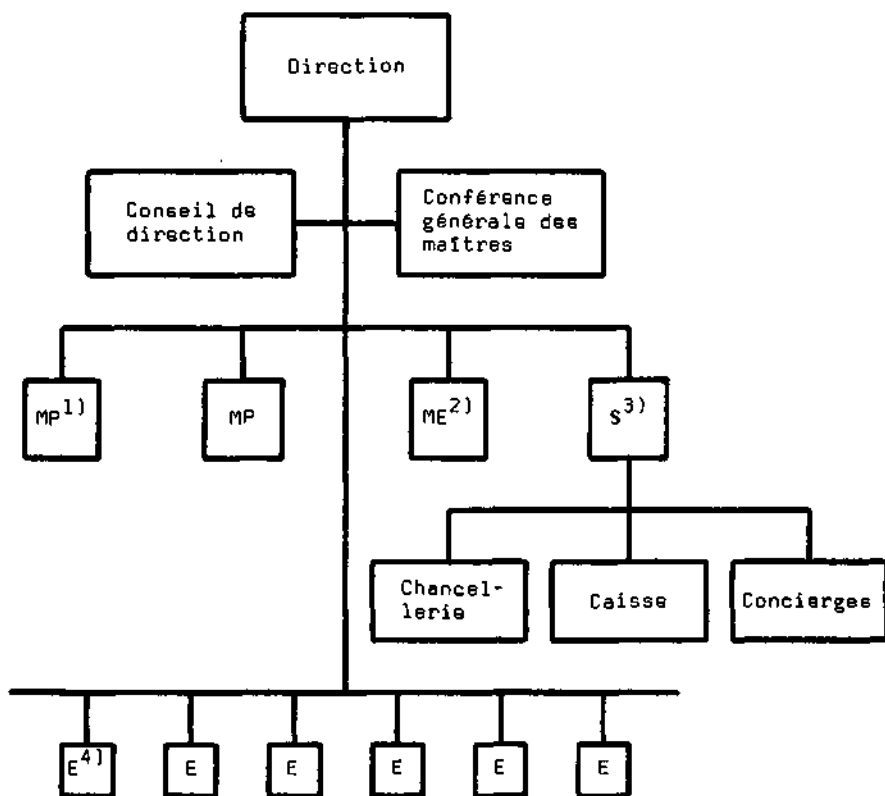


Figure 33 : Enseignement secondaire supérieur : écoles communales



- 1) MP : Maître principal, responsable de bâtiment  
 2) ME : Maître d'étude  
 3) S : Secrétariat  
 4) E : Enseignant

Figure 34 : Organigramme reconstitué de l'École Supérieure de Commerce de Neuchâtel

d'une commission scolaire (art. 11); il est précisé que le sous-directeur est responsable des services administratifs et financiers de l'école et, subordonné au directeur (art. 12); les attributions des maîtres principaux sont floues (ils sont chargés de la bonne marche administrative d'un collège ou d'un secteur de l'école), leur subordination n'est plus précisée (art. 13), ni celle des enseignants. Les relations et l'autorité déléguée aux maîtres principaux ne sont pas explicitées dans un autre document, ce qui signifie que les enseignants dépendent

tous, soit du directeur, soit peut-être même directement de la commission scolaire; le maître principal a donc seulement une fonction de soutien de la direction. Dans la réalité cependant, les maîtres principaux, «responsables devant le directeur du bon ordre et de la régularité dans leur domaine» (art. 13) semblent investis d'une certaine autorité, mais sans pour autant disposer formellement de tous les moyens nécessaires pour l'exercer. Comment rendre responsable un collaborateur si on ne lui en donne pas les moyens?

Les gymnases cantonaux, dans leur organisation interne, ne diffèrent pas non plus sensiblement des types d'écoles que nous avons déjà examinés. Le règlement actuellement en vigueur date du 26 avril 1949 (Réf. 104); il est présentement en cours de révision. Comme tous les autres textes légaux, il énumère les organes mis en place: commission des études, direction et conseils de direction (art. 9), mais ne donne pas de précision sur les relations entre fonctions, ni sur la structure interne. Cette dernière se présente donc sous la forme générale que nous avons dégagée dans toutes les autres écoles (Figure 35).

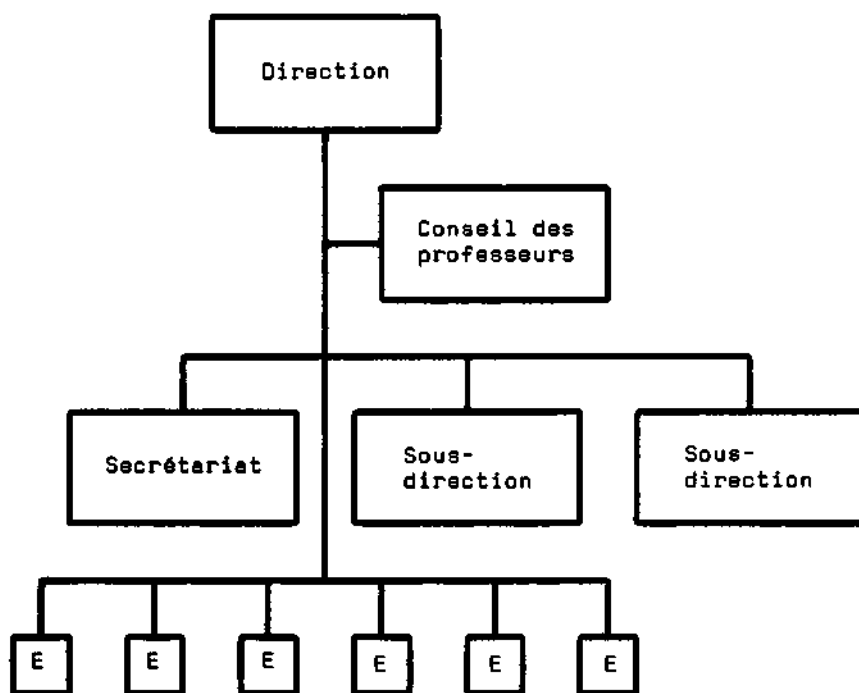
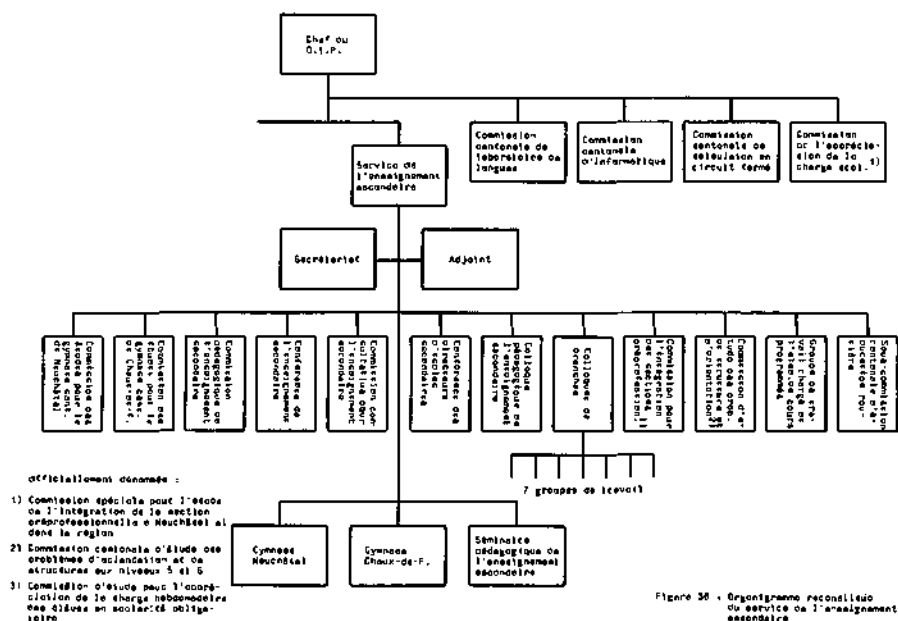


Figure 35 : Organigramme reconstitué du gymnase de Neuchâtel

L'organigramme reconstitué ne suffit cependant pas à comprendre l'esprit ayant conduit à la création de deux sous-directions, en état-major de la direction; cette situation mérite de retenir notre attention, dans la mesure où elle correspond assez bien à certains objectifs qui sont poursuivis par de nombreux directeurs, à savoir de créer une ou plusieurs fonctions de responsables pédagogiques. Ce sont en quelque sorte les seules fonctions où l'on peut trouver une intention de réelle délégation de pouvoir des directeurs, dans la plupart des établissements d'enseignement des niveaux secondaires inférieurs et supérieurs. La responsabilité principale des directeurs correspond à celle des inspecteurs du niveau primaire: elle est de type pédagogique et leur est véritablement déléguée. Chaque directeur étant, en tant qu'enseignant, un spécialiste d'un domaine spécifique, il est naturel qu'il s'assure le soutien de collègues compétents dans les autres spécialisations. C'est la raison pour laquelle les directeurs adjoints, certains sous-directeurs et adjoints de direction, sont généralement investis d'une autorité fonctionnelle en matière pédagogique et assurent dans leurs sphères propres le contrôle des enseignants des branches de leur spécialisation. Quand nous précisons «contrôle des enseignants» nous devons particulièrement insister pour rappeler qu'il n'est précisé nulle part s'il s'agit d'un contrôle des enseignants ou d'un contrôle du contenu de l'enseignement et que souvent naissent des difficultés lorsqu'un responsable doit intervenir; il n'a souvent d'autre ressource que de s'adresser à son directeur qui seul peut prendre des mesures à l'égard d'un enseignant. Cela démontre, si c'est encore nécessaire, que la délégation paraît particulièrement peu appliquée ou mal comprise dans les secteurs de l'enseignement.

Après cet examen des caractéristiques principales de l'organisation des établissements scolaires des niveaux secondaires inférieur et supérieur, il reste à établir l'organigramme du service de l'enseignement secondaire (DIP) qui «coiffe» l'ensemble. Du point de vue des organes en place, nous pouvons admettre que les relations et le rôle des commissions, colloques et groupes de travail ont les mêmes caractéristiques que pour le service de l'enseignement primaire. Nous renvoyons le lecteur à l'examen des ch. 3 et 4 pour le détail et nous nous bornons à présenter l'organigramme que nous avons établi (Figure 36). Quatre commissions cantonales nous paraissent être au service de l'ensemble du département, nous ne les avons en conséquence pas rattachées au service, mais au département. Parmi les différents organes qui figurent en état-major (commissions, colloques, groupes de travail, conférences) certains correspondent à des comités de gestion, telle la conférence des directeurs, d'autres à des équipes de spécialistes chargées de remplir des missions. La case

« colloques de branches » ne correspond en elle-même pas à une fonction; dans la réalité les sept groupes de travail dépendent du service. C'est donc vingt et un organes qui sont directement rattachés au chef de service et rendent ainsi la forme de l'organisation totalement « plate ».



## 5.2 Les secteurs techniques et professionnels

L'enseignement professionnel est régi par les lois fédérales de 1930 et 1963 (Réf. 46 et 105) élaborées sur la base de l'art. 34 ter de la Constitution fédérale: « La Confédération a le droit de légiférer: sous lettre g) Sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison ». Dans ce domaine, la Confédération a mis en place une législation très impérative et ne laisse pas de liberté aux cantons en matière de recyclage des enseignants, de contenu de programmes et charge d'enseignement. C'est par l'intermédiaire de l'OFIAMI (Office Fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail) que les règles sont édictées et que les contrôles de l'enseignement sont organisés (inspecteurs fédéraux). Les cantons pourraient paraître peu concernés; cependant, l'organisation et dans une certaine mesure la surveillance des écoles leur échoit, ce qui signifie qu'ils n'ont pas seulement un rôle passif à jouer (Réf. 106).

La situation du canton de Neuchâtel, en cette matière, est d'autant plus complexe que l'on y trouve des écoles cantonales, communales et privées<sup>1</sup> de plusieurs types, offrant des voies de formation directement ou indirectement liées aux exigences fédérales: les écoles qui délivrent le Certificat Fédéral de Capacité (CFC) (écoles à plein temps et écoles à temps partiel), ainsi que celles qui forment des ingénieurs-techniciens obtenant en fin d'études un diplôme cantonal.

Traditionnellement, les responsabilités cantonales en matière de formation professionnelle incombent au Département de l'industrie. Pour des raisons évidentes de coordination que nous ne reprendrons pas (Réf. 107), le canton de Neuchâtel a transféré, toutefois très récemment seulement, cette responsabilité au Département de l'Instruction publique. Nous avons vu qu'un «Service de l'enseignant professionnel» y a été créé en 1971; son responsable reconnaît d'emblée dans le rapport sur l'exercice 1970 (Réf. 108) que la loi cantonale datant de 1938, révisée à plusieurs reprises, est dépassée, qu'il devient urgent de l'adapter aux exigences nouvelles et que la cantonalisation de l'Ecole technique supérieure n'est qu'une première étape vu la réorganisation de l'enseignement professionnel. Le lecteur peut percevoir dans l'introduction de ce rapport que dans ce secteur d'enseignement, plus que dans tout autre, les impératifs externes au système scolaire (exigences de la vie économique et sociale au sens large) sont ressentis avec une acuité particulière en raison des relations plus directes qui lient enseignement et profession: «il importe de reconnaître la nécessité de moderniser et de donner à nos écoles de métiers les moyens de suivre l'évolution toujours plus rapide du monde de l'industrie, si nous voulons les maintenir à la hauteur de leur renommée».

L'analyse détaillée des structures de ce secteur d'enseignement ne pose pas de problèmes plus délicats que pour les écoles habituellement rattachées au Département de l'Instruction publique puisque leur organisation incombe aux cantons et communes. C'est au niveau de leur fonctionnement et des processus de décision en matière de programmes que d'autres types de difficultés apparaissent,<sup>2</sup> liées aux pouvoirs qui incombent à la Confédération et aux relations avec les organisations professionnelles.

Comme pour le secteur de l'enseignement secondaire supérieur, il s'agit de savoir si les organes mis en place diffèrent sensiblement ou non des autres

<sup>1</sup>Ecole professionnelle commerciale de La Chaux-de-Fonds appartenant à la Société Suisse des Employés de Commerce.  
<sup>2</sup>Nous n'analyserons pas en détail le fonctionnement du secteur technique et professionnel qui pose, en soi, des problèmes très spécifiques et complexes. A titre documentaire, nous mentionnerons que la procédure de décision formelle pour la modification des programmes d'enseignement du niveau CFC (procédure d'ailleurs assez distante de la procédure réelle) passe par la consultation de pas moins de 12 instances, sans compter les procédures de consultation internes aux associations professionnelles. Il faut quelque 4 ans pour modifier un programme d'enseignement.

types d'écoles. Compte tenu des réorganisations en cours, l'analyse n'a un sens que si l'on examine le cas où des restructurations récentes sont déjà intervenues. L'organisation légale des écoles du secteur technique et professionnel – aussi bien les établissements cantonaux que communaux – est semblable à celle des écoles communales. Chaque collège dépend d'une commission dont les attributions correspondent pour l'essentiel à celle des commissions scolaires. Nous ne retrouvons donc pas, du moins au niveau cantonal, une organisation qui correspondrait formellement à celle des écoles du niveau secondaire supérieur, mais plutôt un système identique à celui du niveau primaire.

Sur le plan interne, les structures sont très diverses parce que chaque école doit les adapter à ses propres missions. Les seules caractéristiques communes intéressantes pour notre analyse sont celles qui ont trait aux relations entre commissions, directeurs et enseignants. Dans tous les cas, nous retrouvons des situations que nous avons déjà dégagées par ailleurs.

L'examen du dernier en date des arrêtés organiques, celui du « Centre de formation professionnelle de la Maladière », à Neuchâtel, n'innove pas en la matière, bien que l'intention ait été d'améliorer l'efficacité des écoles professionnelles communales par un regroupement, en les subordonnant à un seul responsable (Figures 37 et 38). Les auteurs de la nouvelle organisation se sont bornés à reprendre l'essentiel des arrêtés organiques anciens (Réf. 109 à 112), ont ajouté un niveau hiérarchique supplémentaire, prévu un cahier de charge applicable à l'activité de n'importe quel directeur et finalement ont mis en place une organisation dont l'articulation n'est pas différente de celle des écoles secondaires à unités décentralisées (par exemple l'ESRN).<sup>1</sup> En effet, bien que chaque établissement dépende d'un directeur particulier, la subordination hiérarchique des enseignants n'est pas clarifiée et le rôle de chaque Conférence des maîtres est pour le moins flou «...Elle délibère de tous les problèmes d'intérêt général pour le Centre» (Réf. 113, art. 26) et «...Elle délibère de tous les problèmes particuliers concernant l'école.» (Réf. 113, art. 27). Quant à l'autorité fonctionnelle du directeur général, pour les problèmes pédagogiques, elle n'est définie ni à l'égard du directeur d'école, ni des sous-commissions techniques et ni des enseignants. Il est impossible dans ces conditions de dégager un organigramme représentant la structure légale. Celui de la Figure 38 correspond à l'esprit de l'art. 21 qui précise que les directeurs sont subordonnés au directeur général. Celui de la Figure 37 ressortit aux art. 7, 8 et 13, 14 qui fixent les «compétences» des commissions. Quant au corps enseignant, sa subordination ne

<sup>1</sup>ESRN: Ecole Secondaire Régionale de Neuchâtel.

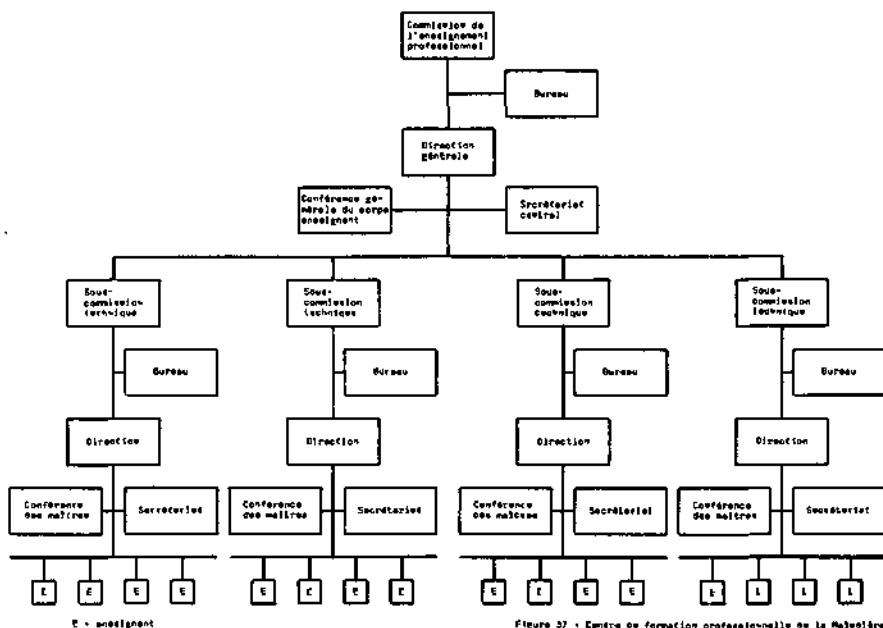


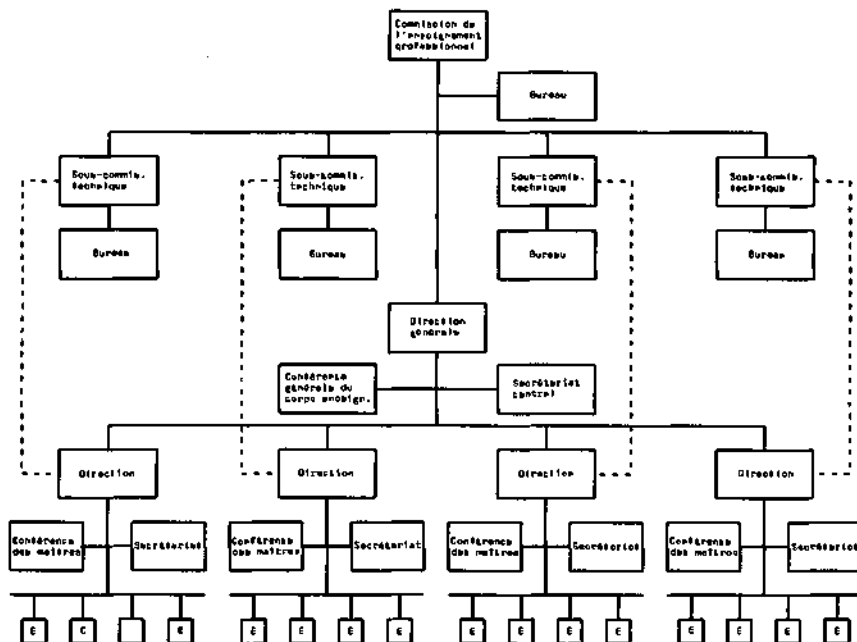
Figure 37 - Entité de formation professionnelle de la Maestrie, une organisation hiérarchique

correspond dans aucun des deux organigrammes à l'art. 23, relatif à sa nomination: « Les membres du corps enseignant sont nommés par la Commission de l'enseignement professionnel ».

Enfin, dans la Figure 38, la position des sous-commissions en état-major des directions n'est pas correcte puisque les directeurs n'ont pas voix décisionnelle – en matière budgétaire, par exemple – mais que ce sont les sous-commissions qui sont organes de décision; cette position n'est pas convenable non plus dans la figure 37 puisque chaque directeur est subordonné au directeur général et non pas aux sous-commissions.

Il serait possible d'affiner encore l'analyse, mais de toute manière ces deux organigrammes sont l'expression d'une même réalité qu'il serait loisible d'exprimer par d'autres organigrammes encore: la situation ne peut être plus ambiguë et montre avec clarté les difficultés qu'on retrouve dans toute la législation relative à l'organisation du système scolaire.

Au niveau cantonal, le service de l'enseignement technique et professionnel est le dernier en date des services créés au département de l'Instruction publique pour assurer la coordination d'un secteur d'enseignement. Nous avons établi l'organigramme (Figure 39) selon les mêmes règles que pour les autres services (Figures 22 et 36).



E - enseignant

Figure 30 : Centre de formation professionnelle de la Métallurgie : une organisation hiérarchique et fonctionnelle

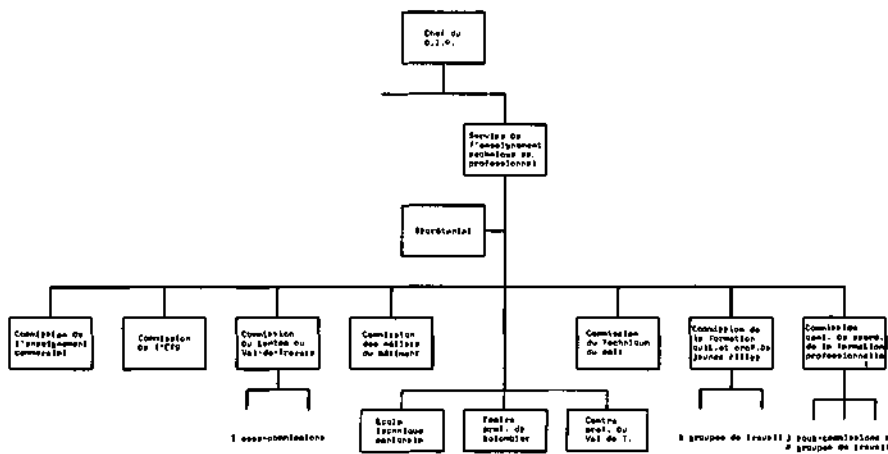


Figure 31 : Organigramme de service de l'enseignement technique et professionnel

### 5.3 *L'Université*

L'organisation de l'Université est transitoirement régie par la «Loi sur la réorganisation des autorités universitaires» et son «Règlement d'exécution», tous deux édictés en 1971. L'expérience en cours est récente et «dans un délai de quatre ans, le Conseil d'Etat, après avoir consulté l'Université, fera rapport au Grand Conseil sur les expériences faites... en vue de l'élaboration d'une loi complète et définitive»<sup>1</sup> (Réf. 116, art. 13). C'est dire qu'une analyse de la situation actuelle n'a de sens qu'en prenant en compte la situation antérieure, caractéristique de structures universitaires traditionnelles, en s'interrogeant sur les buts poursuivis lors de la réorganisation et enfin en examinant les conséquences qui en sont résultées depuis.

Indépendamment de la loi dite «transitoire», l'Université reste soumise à la «Loi sur l'Université» du 17 juin 1963 (Réf. 38) et du «Règlement général» du 4 mai 1965 (Réf. 39), ainsi qu'aux arrêtés portant révision du Règlement général (Réf. 118), pour autant qu'ils ne sont pas contraires à la loi sur la réorganisation (Réf. 117, art. 14).

#### 5.3.1 *L'organisation avant la loi de 1971*

Depuis toujours un établissement de dimension modeste, l'Université de Neuchâtel n'en est pas moins une organisation importante et complexe dont la croissance a été particulièrement marquée depuis 1960.<sup>2</sup> Les unités qui la composent ainsi que ses principaux organes sont énumérés aux articles 5, 6, 9, 10 et 14 de la loi (Réf. 44), ainsi que 2, 13, 15 et 28 du règlement (Réf. 45).

Ce sont, d'une part, quatre facultés (lettres, sciences, droit et sciences économiques, théologie), d'autre part, une commission consultative, le sénat, le bureau du sénat, le recteur, les conseils de facultés, les doyens, la commission de gestion de la fortune de l'université et le secrétariat dont les attributions sont déterminées par le règlement général (Réf. 44, art. 10). Ces unités comprennent 190 enseignants, plus de soixante personnes rattachées aux services administratifs et de soutien (secrétaires, concierges, spécialistes divers) et accueillent quelque 1.500 étudiants.

Il n'existe pas d'organigramme officiel explicitant la structure et les relations entre les différentes unités. Une représentation schématique d'où ressor-

<sup>1</sup>Relevons l'expression «loi définitive» qui caractérise bien le style de gestion de l'administration publique dans son environnement changeant.

<sup>2</sup>Voir annexes A4 et A5, volume 1.

tiraient les relations hiérarchiques et fonctionnelles est difficile à établir, compte tenu du caractère particulier des liens existant entre facultés, Recteur, Sénat et Facultés, Département de l'Instruction publique. Conformément aux termes de la loi et du règlement, la représentation par un organigramme peut sembler simple (Figure 40).

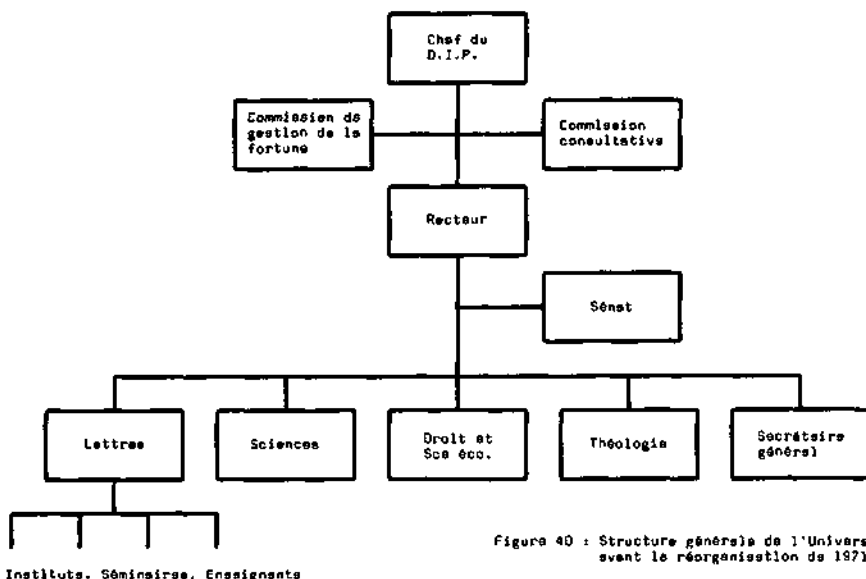


Figure 40 : Structure générale de l'Université avant la réorganisation de 1971

La Commission consultative, présidée par le chef du DIP paraît être un «organe conseil» pour les problèmes universitaires et doit donc être rattachée en Etat-major du DIP. Le Recteur dépend hiérarchiquement du DIP, les Facultés et le Secrétaire général lui étant directement subordonnés. Quant au Sénat, «saisi de toute question concernant l'intérêt général de l'Université» (Réf. 44, art. 11) on pourrait l'assimiler à un «organe de soutien» du recteur et par conséquent le considérer comme état-major.

La réalité semble avoir été tout autre et c'est une des raisons qui sans doute a conduit à la réorganisation des autorités universitaires. En effet, le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil du 10 février 1970 (Réf. 115) concernant le développement de l'Université, reconnaît au système «une certaine faiblesse de l'autorité rectorale et une large autonomie des facultés». Ces deux seules remarques suffisent pour constater que la structure réelle n'est pas équivalente à celle que nous avons représentée, les relations entre recteur et faculté d'une part, Département et recteur, d'autre part, ne correspondent pas à des

situations simples de subordination de type hiérarchique. Pour appréhender la structure réelle, une analyse des modes de fonctionnement en vigueur avant la réorganisation serait indispensable. Nous ne tenterons pas cette démarche, mais mentionnerons qu'effectivement les relations d'autorités et processus de décisions ont été très changeants, propres à des types de décisions particulières, voire même aux responsables en place; par ailleurs, selon les termes mêmes de la loi et de son Règlement d'exécution, les procédures sont très variables:

- pour les grandes options de développement de l'une ou l'autre des facultés: relations directes entre les doyens et le chef du DIP;
- pour les nominations de professeurs: relations entre le Sénat et le chef du DIP;
- pour la nomination d'assistants et chefs de travaux: relations entre enseignants et chef du DIP;
- pour les budgets: relation entre les doyens et le chef du DIP, ainsi qu'entre le secrétariat et le chef du DIP.

En fait, le recteur n'avait qu'un « rôle de représentation » à jouer et n'intervenait que rarement comme arbitre entre les différents organes et les unités de l'Université (voir par exemple, Réf. 45, art. 46).

La seule remarque à formuler est qu'il n'existait aucune structure interne de direction de l'Université dont le recteur aurait été responsable et que chaque organe dépendait en fait directement du chef du DIP. Il est, au surplus, impossible de savoir si Conseil de Faculté et Doyen, Sénat et Bureau du Sénat doivent être considérés comme des organes distincts ou non sur le plan des relations avec le chef du DIP. Si tel était le cas, le nombre de liaisons serait augmenté d'autant et ne ferait qu'accentuer une structure déjà plate dont les organes sont très autonomes.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que si l'accent du développement a été porté plus particulièrement sur certains secteurs que sur d'autres, conduisant aux variations et disparités structurelles et financières actuelles, la raison majeure en a été la faiblesse d'un organe décisionnel central, le manque de transparence existant dans la structure, ainsi que le poids important pouvant résulter du pouvoir de négociation de chacun des secteurs. L'absence d'objectifs explicites ne nous permet d'ailleurs pas de savoir si les

situations actuelles sont réellement le résultat de politiques cohérentes souhaitées et nous ne sommes par conséquent pas autorisés à tirer de conclusion à ce propos; nous ne pouvons que constater un état de faits<sup>1</sup>.

### 5.3.2 *Le régime transitoire*

La réorganisation des autorités universitaires porte, selon les termes du Rapport du Conseil d'Etat, « Sur la direction de l'Université et sur la nature des organes qui sont associés à l'élaboration de sa politique de développement » (Réf. 119). Pour atteindre ces objectifs, l'accent a été mis sur le renforcement de l'autorité rectorale, la participation des corps intermédiaires et des étudiants aux organes de l'Université et le resserrement des liens entre l'Université et la Cité. La description des structures mises en place doit permettre d'analyser si, du point de vue du management, elles répondent aux difficultés qui ont conduit à la réorganisation. Nous sommes confrontés, sans aucun doute, à un problème de management, dans la mesure où le Conseil d'Etat précise clairement qu'il s'agit de la direction de l'Université.

Les nouveaux organes mis en place sont le rectorat (composé du recteur, de deux vice-recteurs et du secrétaire général), le Conseil rectoral (qui comprend des représentants de chaque faculté) et le Conseil de l'Université (constitué de membres externes à l'Université). La création d'une « organisation participative » a de plus conduit à l'éclatement des Conseils de Facultés : le Conseil élargi d'une part, le Conseil restreint (ne comprenant que les professeurs ordinaires et extraordinaires), d'autre part. Pour assister le rectorat dans ses tâches, des commissions permanentes ont été instituées (commissions de la bibliothèque, des publications, sociale, financière). Il a enfin été institutionnalisé le principe de la subdivision des facultés en fonction de programmes d'enseignement ou de recherche (instituts, collèges).

L'examen des compétences<sup>2</sup> attribuées par la Loi et son Règlement d'exécution aux organes devait, semble-t-il, nous permettre de construire l'organigramme représentant la structure ramaniée. Une analyse approfondie démontre cependant l'impossibilité de trouver une solution acceptable. Sans s'en référer aux détails des compétences<sup>2</sup>, mais en reprenant l'esprit des rapports du Conseil d'Etat (Réf. 115 et 119) souhaitant d'abord le renforcement de l'autorité rectorale, la structure pourrait se présenter selon le schéma de la figure 41 A.

<sup>1</sup>Voir pt 4.2, volume 1.

<sup>2</sup>Au sens légal du terme (voir notes aux pts 3.2 et 4.1 supra).

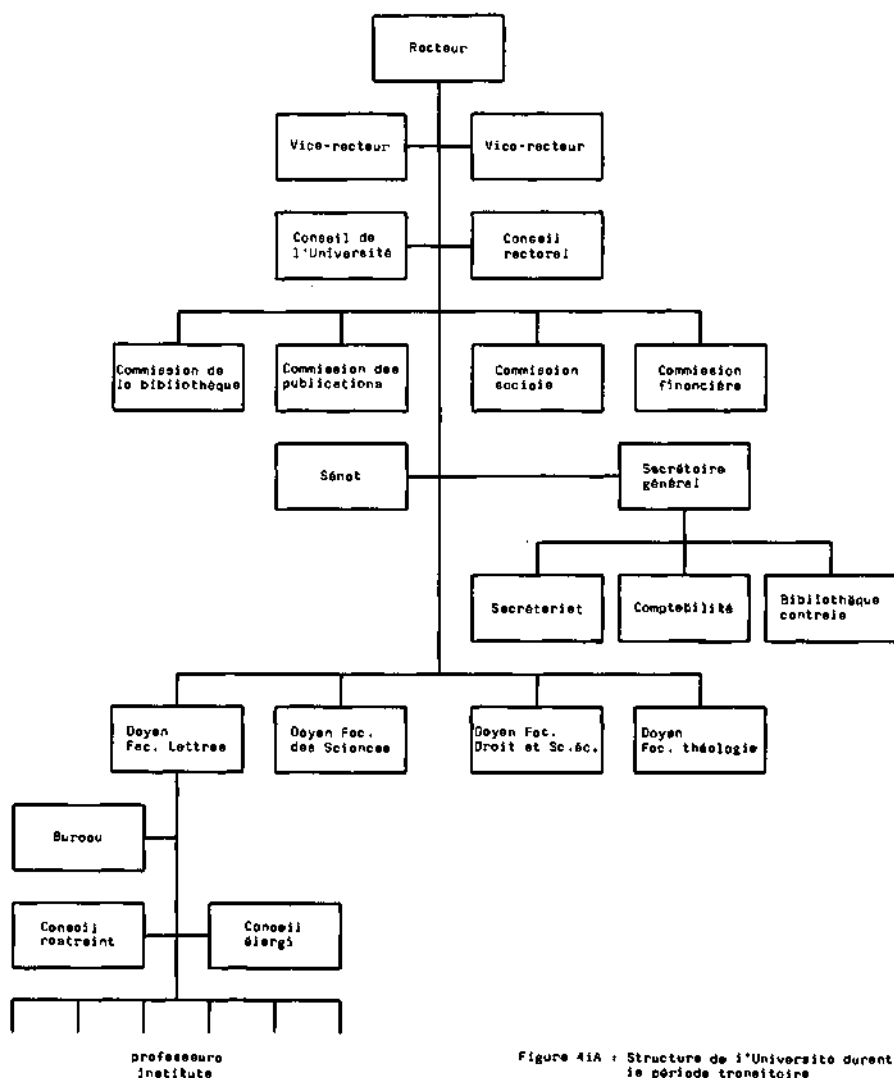


Figure 41A : Structure de l'Université durant la période transitoire

Le recteur assume la fonction de direction assisté de deux adjoints (les vice-recteurs) et du secrétaire général. Les deux « Conseils » sont des organes de soutien en état-major, tout comme les commissions permanentes. Les doyens dépendent hiérarchiquement du recteur et disposent, au niveau des facultés, d'organes dont les fonctions sont identiques à celles du rectorat : le bureau, les conseils et des commissions spécifiques. L'analyse des art. 5 de la Loi (Réf. 44)

et 7 du Règlement (Réf. 45) montre toutefois que notre représentation n'est pas conforme, dans la mesure où les organes que nous avons rattachés en état-major disposent du pouvoir de décision dans tous les domaines qui ne concernent pas l'administration générale proprement dite. Par ailleurs, chacune des facultés s'est organisée selon ses propres besoins, sans pour autant pouvoir se conformer à des directives générales qui auraient permis une structuration d'une certaine cohérence (v. p. ex. Réf. 120). Il n'y a donc, dans les faits, que très superficiellement homomorphisme<sup>1</sup> entre l'organisation des organes centraux et ceux des facultés, alors même que les règlements de facultés reprennent pour l'essentiel le contenu du Règlement d'application (Réf. 45 et 120 à 124). L'élaboration d'un organigramme reste dans ces conditions dans le domaine de l'impossible, aucune des solutions imaginables n'étant satisfaisante (Figures 41B à 41G) pour rendre compte des réalités.<sup>2</sup>

Nous pourrions en effet exprimer la structure de l'Université par un organigramme dans lequel les organes-clés seraient en hiérarchie, alors que le rectorat et les décanats figureraient en état-major puisqu'aussi bien recteur que doyens, en tant qu'individus assumant une fonction, ne semblent investis d'aucune autorité déléguée leur permettant de prendre et de faire appliquer des décisions-clés. L'existence de conseils parallèles complique de plus le système dans la mesure où leurs attributions respectives ne permettent pas de savoir s'ils sont organes consultatifs ou de décision, ni de quelles autres instances ils dépendent (contradictions entre les art. 5, 6, 9 de la Loi (Réf.116), 7, 22, 33 du Règlement (Réf. 117): le rectorat «dirige» l'Université; le rectorat élabore la politique générale et «transmet ses propositions» au Conseil d'Etat; les deux conseils délibèrent sur tout problème qu'ils jugent important; les propositions transmises au Conseil d'Etat sont soumises à la «sanction» des conseils. Au niveau des facultés apparaissent des difficultés de même nature, qu'il s'agisse de liens de chacune d'entre elles avec les organes centraux ou de ceux qui peuvent exister entre instituts, collèges et organes de la faculté (bureau et conseils); aucune directive ne fixe les relations entre instituts et facultés, ni leur degré d'autonomie respective. Il existe cependant des règles internes telles celles des collèges de la faculté des lettres ou de l'institut de physique, mais elles sont insuffisantes pour notre analyse parce qu'elles ne mentionnent que des procédures de nomination à leurs organes internes et des activités déconnectées des procédures de décision des facultés. On y retrouve d'ailleurs un ensemble

<sup>1</sup>Pour une définition de la notion d'homomorphisme, telle que nous l'utilisons ici, voir volume I, ch. 2, sect. 2.2, et Réf. 28.

<sup>2</sup>La complexité de l'organigramme officiel de l'Université de Genève (voir Annexe A9) révèle à quel point l'approche juridique ponctuelle de la définition des organes d'un secteur complexe de l'administration publique, conduit à un embrouillement inacceptable en termes de transparence structurelle et de modes de fonctionnement (voir ch. 6 et 8).

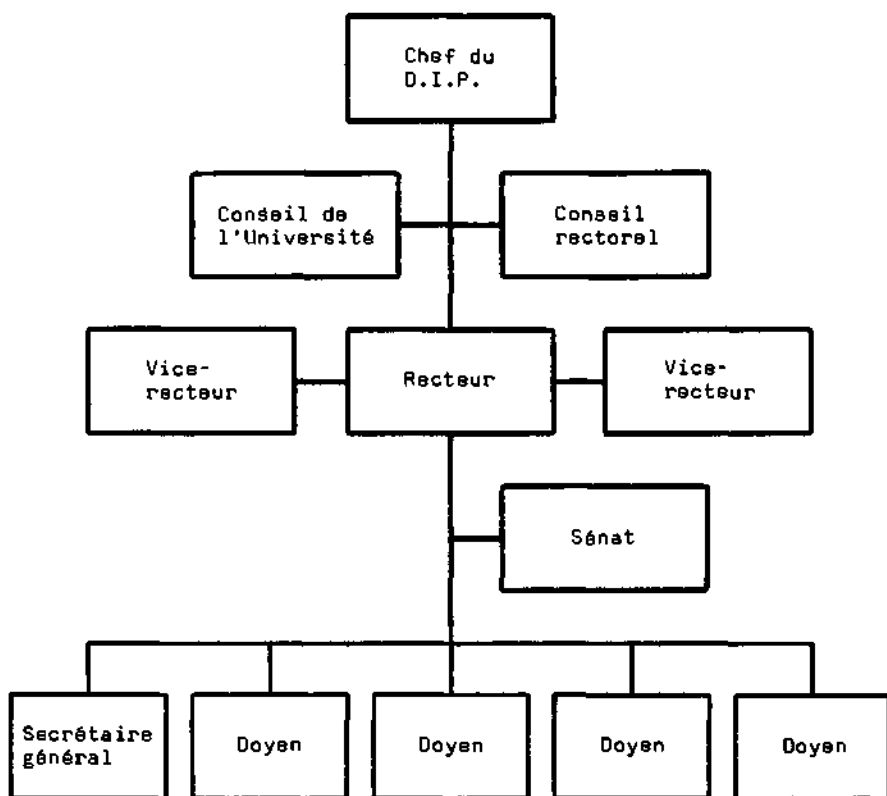


Figure 41 B : Structure de l'Université durant la période transitoire

d'organes de même nature, structurés comme ceux de l'Université ou des facultés et qu'il est difficile de mettre en relation (figure 42); telle que construite, nous doutons que la structure présentée puisse correspondre aux réalités dans la mesure où les différents organes disposent chacun d'une autorité spécifique mais, comme nous l'avons déjà remarqué, sans que l'on puisse parler de relations de type hiérarchique ou fonctionnel. Nous constatons enfin que nul document ne définit les tâches qui sont respectivement assignées au Service de l'enseignement universitaire du Département par rapport à celles qui incombent aux organes centraux de l'Université. Devons-nous considérer que le recteur dépend hiérarchiquement du chef de service qui lui délègue un certain nombre de tâches ou s'agit-il de relations de type fonctionnel, mais dont le contenu n'a pas besoin d'être précisé?

\*D'autant que la dimension et la complexité des instituts est très variable (de quelques collaborateurs à quelques dizaines).

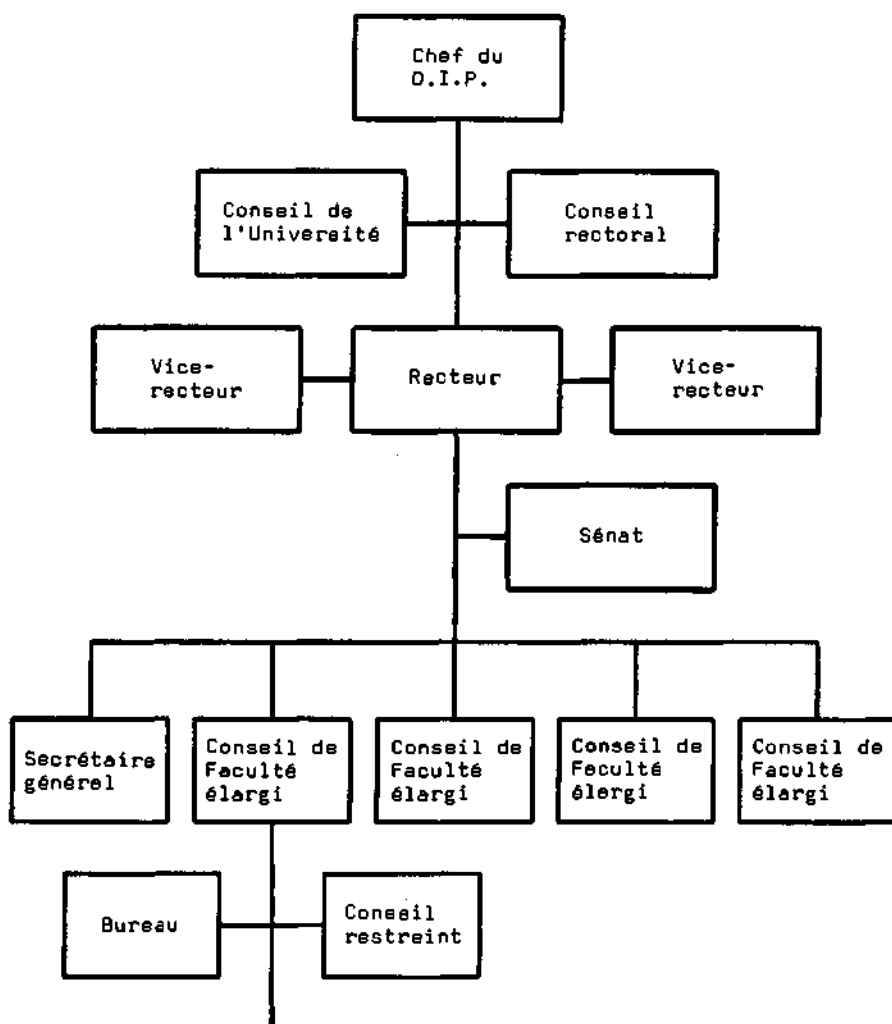


Figure 41 C : Structure de l'Université durant la période transitoire

C'est une question fondamentale, si l'on veut déterminer à qui revient le pouvoir de négocier au niveau de l'administration cantonale le rôle, les objectifs et les moyens indispensables à l'existence et au fonctionnement efficace des divers secteurs de l'Université.

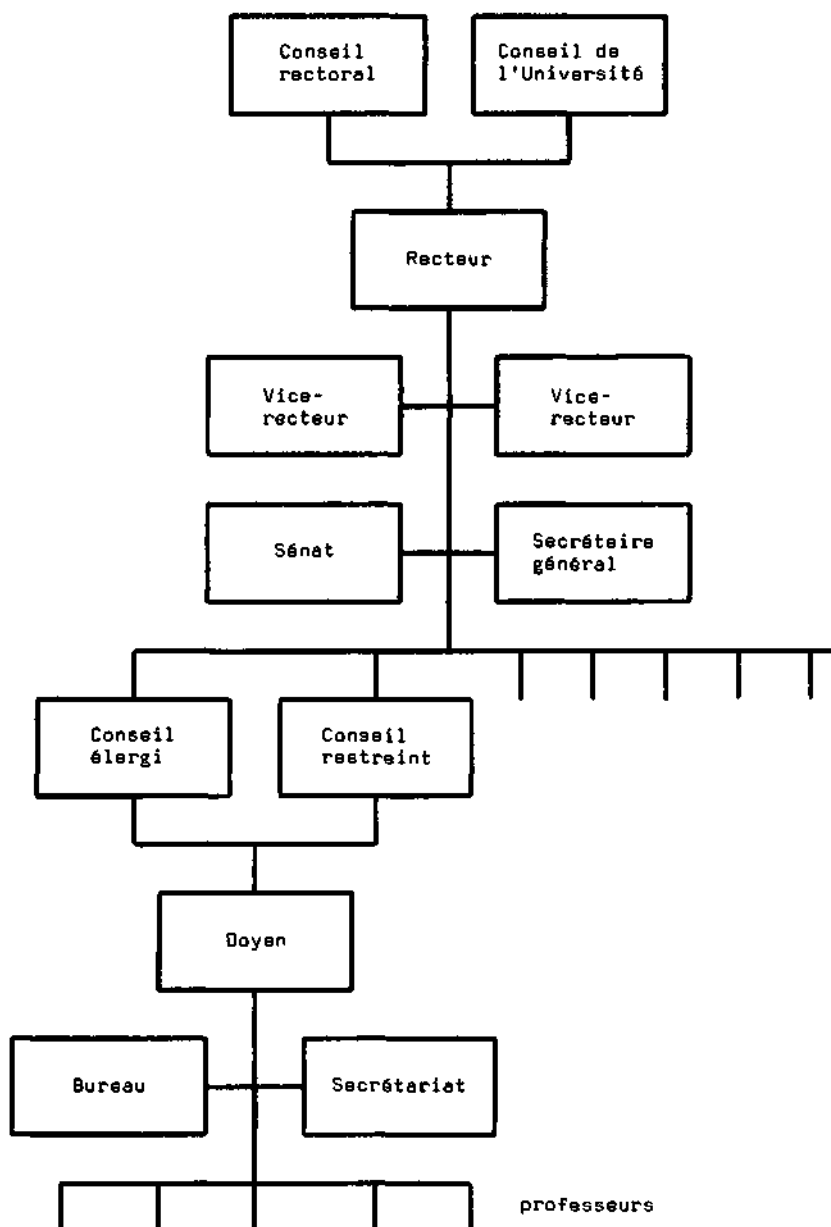


Figure 41 D : Structure de l'Université durant la période transitoire

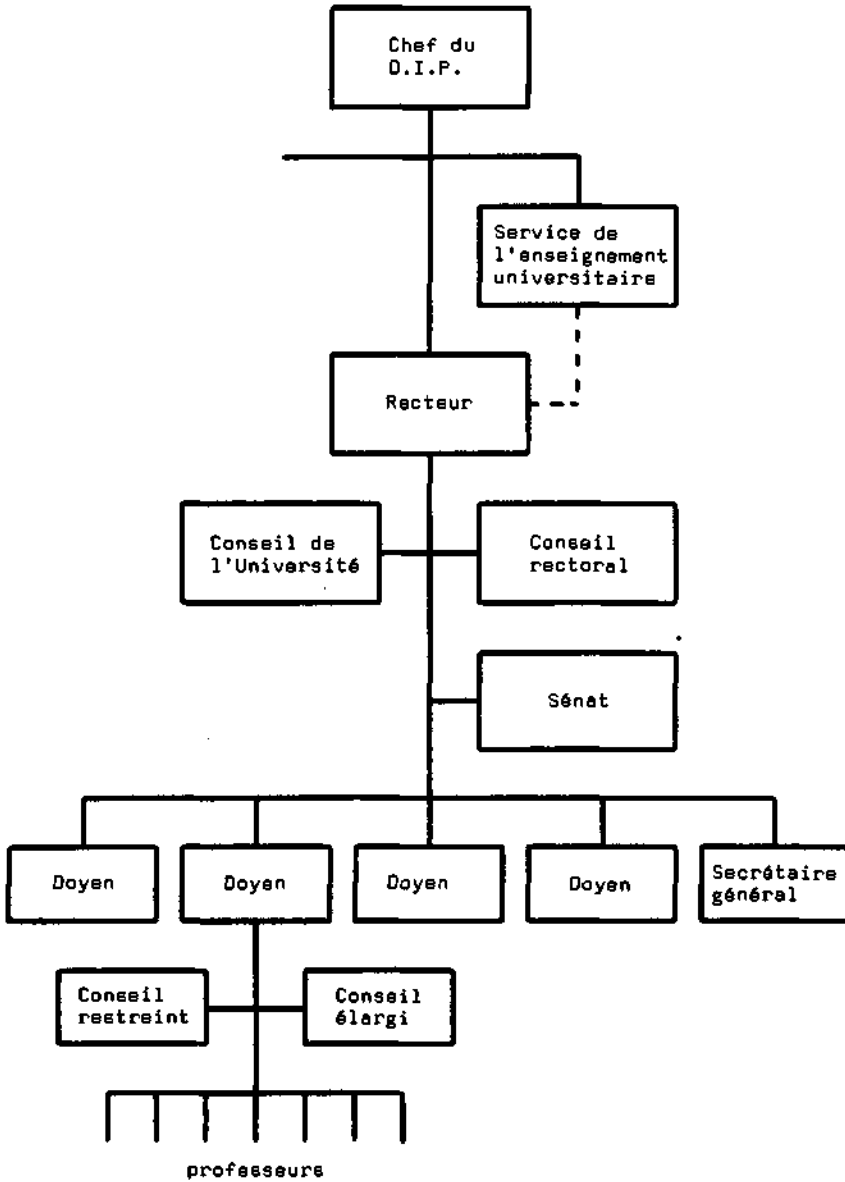


Figure 41 E : Structure de l'Université durant la période transitoire



Nous sommes ainsi confrontés à une situation qui, du point de vue structurel, n'est pas plus claire que dans les autres secteurs du Département de l'Instruction publique. De multiples organes, tous responsables de quelques activités spécifiques, «vivent» en parallèle; ils sont comme indépendants, alors qu'ils doivent pourtant concourir à la poursuite de buts communs avec des moyens utilisés efficacement et répartis selon les objectifs fixés. A tous les niveaux et dans tous les secteurs nous trouvons des «conseils» qui sont structurés à la manière de «commissions» dont nous avons déjà vu les avantages et inconvénients (ch. 4); de plus, toutes ces formes de comité sont caractérisées par l'absence de responsables permanents, puisque élus pour une durée limitée, et conservant des activités d'enseignement importantes. Dans ces conditions, compte tenu de l'éclatement et de la dispersion des organes de décision, il est peu probable que la structure mise en place à l'occasion de la réorgani-

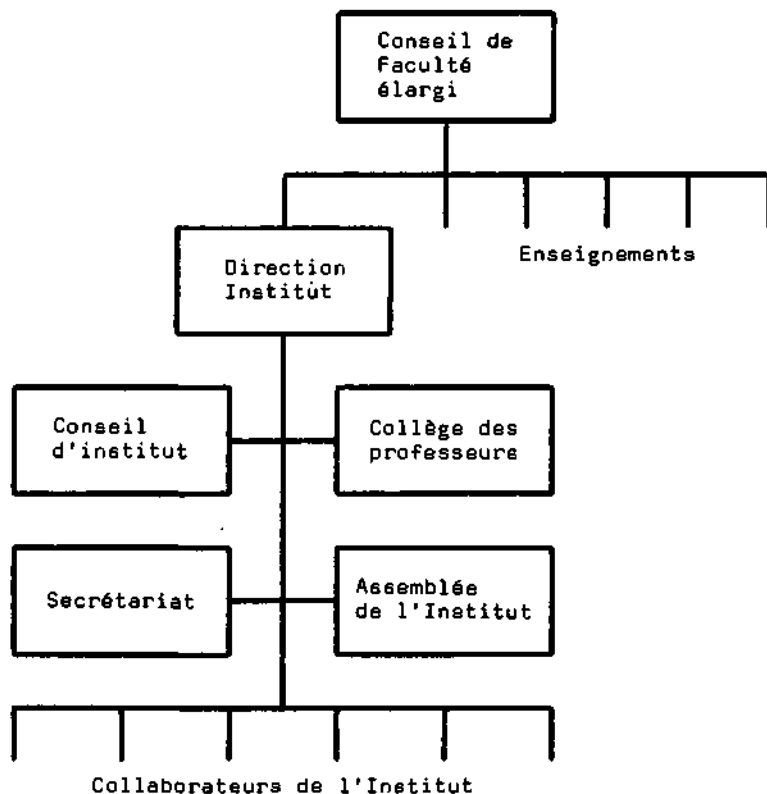


Figure 42 : Structure de l'Université : le cas d'un institut

sation de 1971 puisse répondre ne serait-ce qu'au premier des objectifs du Conseil d'Etat tendant à promouvoir le renforcement de l'autorité rectorale. Il n'a d'ailleurs pas été expressément traduit de manière opérationnelle et explicite ce que les pouvoirs exécutifs (Conseil d'Etat) et législatif (Grand Conseil) entendaient par «renforcement de l'autorité rectorale»; conférer une plus grande autonomie aux organes de décision de l'Université pour élaborer sa stratégie et ses politiques, exprimées dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le développement de l'Université par: «Une telle évolution, par la multitude des problèmes qu'elle pose, exige «un» organe central capable d'élaborer «un» véritable plan de développement, de présenter un budget en fonction de certaines options et du degré d'urgence des réalisations souhaitables» (Réf. 115) ne suffit pas pour renforcer dans les faits un pouvoir décisionnel que s'étaient arrogés de manière disjointe, depuis de nombreuses années, les facultés, voire certains «secteurs forts» de celles-ci. «Pendant des siècles, l'Université a été la juxtaposition de chaires indépendantes, souvent toutes-puissantes... Le professeur se vouait à la gestion en tant que responsable d'une chaire et non comme membre d'un corps universitaire» (Réf. 114). Nous ne sommes donc pas persuadés que le Conseil d'Etat (Réf. 119) ait perçu le poids de l'histoire dans ce sens, d'une part, en affirmant dans son rapport que la création d'un collège rectoral «a le mérite de ne pas écarter les enseignants de la direction de «leur» école, évitant par là un désintérêt croissant», d'autre part, en précisant que cette solution «est bien adaptée aux structures d'une petite université où les liens de collégialité sont encore vivaces». L'examen des modes de fonctionnement des nouvelles structures pourrait permettre de mieux saisir les rôles respectifs et les relations qui sont effectivement entretenues entre les différents organes<sup>1</sup>. Nous ne nous attarderons pas sur les difficultés inhérentes à l'introduction de la participation des corps intermédiaires et étudiants au niveau de l'Université, sinon pour constater que les modes de fonctionnement des divers organes n'ont pas changé, alors que leurs effectifs ont doublé. Tous les professeurs ordinaires sont membres d'office des Conseils de Faculté et un nombre égal de représentants des corps intermédiaires et étudiants s'y ajoute. C'est ainsi que les problèmes doivent être discutés, en séance, par des groupes de 25 à 50 personnes (selon les facultés); cette structure correspond à celle qui a été instituée dès la création des Conseils de Faculté. Si elle était équilibrée à l'époque<sup>2</sup>, elle ne peut plus satisfaire, aujourd'hui, aux exi-

<sup>1</sup>Cela nécessiterait quelques études de cas que nous n'avons pas pu mener (par exemple: rôle de la commission financière dans l'élaboration de la procédure budgétaire par rapport à celui du conseil rectoral dans la définition des plans de développement).

<sup>2</sup>Pour le dernier semestre académique de 1908-1909. Les quatre Facultés comprenaient 41 professeurs ordinaires et extraordinaires (Réf. 9).

gences d'une structure décisionnelle efficace. Par ailleurs, introduire un système de participation suppose l'élaboration d'une stratégie de changement des processus de décision qui n'a pas été abordée et aboutit actuellement le plus souvent à des confrontations entre groupes d'intérêt en terme de rapports de force et non pas en termes de résolution des problèmes. Les conséquences qui risquent d'en découler pourraient être le rejet (ou du moins une résistance larvée) par les membres permanents de l'organisation de tout système participatif, pouvant faire croire à l'impossibilité d'un tel mode de gestion lorsqu'une partie des partenaires n'est pas stable (les étudiants changent). C'est en tout cas l'un des arguments actuellement formulés.

Une difficulté d'un autre ordre nous paraît ne pas avoir trouvé de réponse au travers de l'organisation actuelle. C'est celle qui porte sur l'absence d'organe de gestion central susceptible de favoriser la définition de procédures d'amélioration des processus de décision. L'Université ne dispose en effet en aucune manière des instruments nécessaires à la définition d'alternatives de développement, d'évaluation de stratégies et de choix d'objectifs. Toutes les procédures sont liées aux contraintes budgétaires traditionnelles<sup>1</sup> dont la rigidité favorise la non-négociation entre partenaires : (seules sont discutées les répartitions d'augmentations marginales annuelles, comme dans tous les autres secteurs de l'administration publique).<sup>2</sup> Il est utopique dans ces conditions d'imaginer qu'un quelconque changement puisse s'amorcer si les responsables des décisions ne sont pas « soutenus » par un organe adéquat. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle toutes les organisations, désireuses d'assurer un dynamisme à leurs structures, commencent à s'interroger sur les moyens nouveaux à mettre au service des organes-clés. Les structures d'innovation et leurs dérivés (Réf. 142) ont ainsi la double caractéristique de disposer d'organes spécifiques de développement et de favoriser « l'absorption » du changement, condition nécessaire d'une certaine stabilité à court et moyen terme<sup>3</sup>. Ce n'est pas parce que chaque Faculté, voire chacun de leurs secteurs poursuivent des objectifs apparemment divergents (c'est encore une conséquence de l'actuelle procédure budgétaire qui ne laisse pas d'autre alternative que d'essayer d'obtenir pour soi une enveloppe maximale, au détriment des autres) qu'un organe central de soutien en matière de formulation et de négociation d'objectifs doit être d'emblée rejeté : nombreux sont ceux qui pensent qu'il n'appartient pas à un « rectorat fort » de décider, en lieu et place des Facultés, ce que doivent être

<sup>1</sup> Contrairement aux objectifs du Conseil d'Etat (Réf. 115 et 119) elles excluent d'ailleurs la possibilité de donner plus d'autonomie à l'Université dès l'instant qu'il ne lui est pas possible de gérer une enveloppe budgétaire globale.

<sup>2</sup> Voir également réf. 152.

<sup>3</sup> En matière de gestion, le court terme porte sur 1 à 2 ans, le moyen terme sur 2 à 5 ans, le long terme sur 5 à 10 ans. Au-delà, on parle généralement d'études prospectives.

leurs objectifs de développement. Les difficultés rencontrées sont celles qui se posent à la plupart des organisations, en matière de centralisation et décentralisation des décisions, de définition des modes de négociations des objectifs, ainsi que des procédures de gestion à développer pour assurer une cohérence dans le fonctionnement des divers sous-systèmes d'une organisation.

C'est à cette condition seulement que le souhait du Conseil d'Etat (voir ci-dessus : « ne pas écarter les enseignants de la direction de leur école », Réf. 119) prend un sens et doit même être renforcé. Nous pensons comme P. Immer, que « le professeur ne peut plus s'enfermer dans sa chaire. Il doit apporter sa contribution à l'ensemble de l'institution dans la perspective d'un groupement des efforts, de la coordination des actions et l'utilisation rationnelle des moyens. Il doit se vouer d'une part à son activité dans sa chaire, d'autre part à des tâches qui touchent l'ensemble de l'école, voire d'autres domaines universitaires. Il admet que la gestion fait partie intégrante de ses activités et qu'une partie de cette gestion mérite d'être consacrée à la réalisation d'objectifs dont sa chaire ou son institut ne serait pas nécessairement les premiers bénéficiaires. Il agit au double titre de professeur et de membre de l'école » (Réf. 114). Il en découle nécessairement qu'il doit y donner une partie de son temps, mais également que l'organisation doit lui offrir un encadrement de gestion suffisant (sous forme de directives, préparation à des savoir-faire spécifiques en matière de planification, processus de décision, organisation, pilotage, communication, par exemple).

## Les dysfonctions structurelles

Au terme de notre approche par les structures (au sens néo-classique du terme) nous devons nous préoccuper, en replaçant celle-ci dans un contexte global, de dégager les difficultés fondamentales que nous avons rencontrées. Rappelons en premier lieu que l'étude des structures n'a de sens que dans la mesure où elle conduit à une analyse dynamique mettant l'accent sur les interrelations et les flux, qu'il s'agisse de rendre compte de l'évolution de l'organisme ou qu'il s'agisse de préparer une mise en relief des caractéristiques de son fonctionnement.

Notre analyse a donc été menée pour répondre à ces deux objectifs dans la perspective d'une décomposition modulaire du système scolaire selon la méthodologie proposée par J. Mèlèse (Réf. 72). L'élaboration de représentations structurelles par des organigrammes s'inscrit donc dans ce cadre et ne doit pas être comprise comme une approche essentiellement statique qui resterait, comme telle, insuffisante; les limites qui sont généralement opposées à l'utilisation des organigrammes (impossibilité de prise en compte des relations informelles, des circuits d'information, des relations de pouvoir; difficulté d'actualisation, d'où écart plus ou moins marqué entre ce qui est, ce qui devrait être ou ce qui est censé être; confusions entre relations d'autorité et de statut) peuvent ainsi être dépassées. (C'est l'objet du chapitre 8).

Mèlèse (Réf. 125) admet que la « visualisation » d'une organisation par l'établissement de son organigramme, s'il n'existe pas,<sup>1</sup> est une phase importante du processus d'analyse; elle permet d'établir une sorte de « carte de visite » précisant les centres de responsabilité et leur agencement respectif. C'est une base indispensable, parallèle et complémentaire à un découpage modulaire, en vue

<sup>1</sup> «Aucun organigramme précis n'existait au sein du DIP et «pout passer d'un état initial à un autre état, il est indispensable de bien connaître l'état initial» (Réf. 125).

d'éventuelles transformations des structures; la logique des réflexions sur les flux (mode de traitement d'une activité) conduit souvent à la nécessité d'un regroupement des activités aboutissant à des contenus de fonctions différents. Il est alors possible en vue de déterminer les stratégies de changement convenables (notamment les nouvelles affectations de personnel) de comparer la physionomie de la situation ancienne (même si elle a évolué en cours d'étude, elle n'en aura cependant pas fondamentalement changé) aux exigences d'une structure à transformer.

Pour aborder successivement les aspects qui nous paraissent fondamentaux au niveau des structures, nous rappellerons brièvement comment s'insèrent celles-ci dans l'ensemble du processus de gestion. Nous empruntons à Logan et Newmann (Réf. 126) un schéma extrêmement simple qui situe clairement comment s'imbriquent les différentes phases (fig. 43). L'organisation (structures, hommes, moyens) est ainsi tout entière au service de la réalisation de la stratégie globale et des politiques sectorielles qui en découlent. Il devient alors évident que s'il n'existe, ni stratégie, ni politiques formellement exprimées, il est impossible de mettre en place un système cohérent et équilibré pour atteindre des objectifs qui resteront flous, inexprimables et disjoints, renforçant par là les comportements individuels des membres de l'organisation et le découplage de ses unités<sup>1</sup>. Cela ne signifie pas qu'une organisation existante soit dans l'impossibilité de fonctionner, mais il est évident qu'elle ne peut être performante. Dans le cas de l'entreprise privée, la sanction économique (concurrence, progrès technique) a un impact direct, la plaçant devant ce douloureux dilemme, progresser ou disparaître; pour l'administration publique, cette forme de sanction n'est que très peu, voire pas ressentie; elle ne se préoccupe donc que rarement de l'utilisation rationnelle des moyens dont elle dispose, se bornant à constater soit qu'elle est dans l'impossibilité de satisfaire de nouvelles demandes de la collectivité (hypothèse de la non-augmentation possible des ressources) soit qu'à de nouvelles activités doivent nécessairement correspondre de nouvelles ressources. Nous n'avons jamais entendu, ni pu constater que soient pris sérieusement en compte sur le plan politique les remarques des députés visant à demander une meilleure utilisation des ressources disponibles. Il est possible de retrouver des actions ponctuelles<sup>2</sup>, voire

<sup>1</sup>Phénomène renforcé encore par la procédure budgétaire et son système de contrôle.

<sup>2</sup>Cf. Réf. 83 et 84; remarquons qu'il s'agit de directives, mais que le canton ne peut exercer de pouvoir que par le biais du subventionnement; toutefois pour des raisons politiques, il lui serait difficile de ne pas subventionner une commune qui ne s'y conformerait pas.

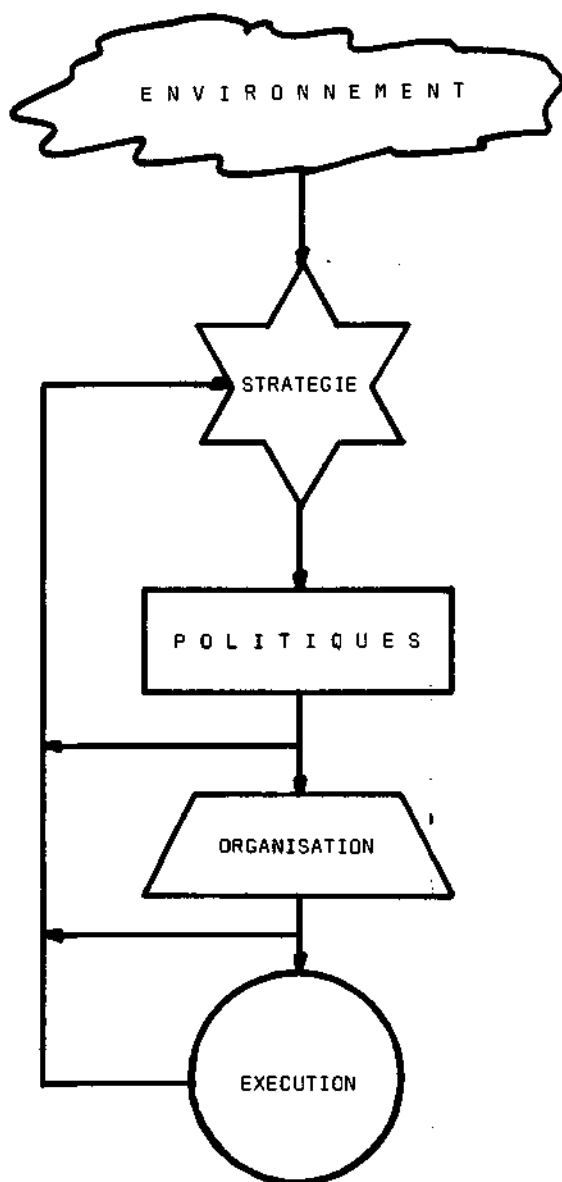


Figure 43 : le système de gestion de l'entreprise

même quelques intentions pieuses<sup>1</sup>, cependant, dans l'ensemble, le système est très rigide.

«La décision concernant ce qu'il faut abandonner est de loin la plus importante et la plus négligée» rappelle Drucker, lequel enchaîne à propos de la gestion dans l'administration publique que «l'incapacité à bloquer des secteurs improductifs est la principale maladie dégénérante de l'administration...» (Réf. 25). Il faut qu'apparaissent de très graves difficultés pour que des changements de fond s'opèrent<sup>2</sup>. Actuellement bloquée par une situation conjoncturelle défavorable et une explosion des coûts qu'elles doivent juguler (voir volume 1), nos administrations publiques se trouvent acculées dans une situation contraignante qui voit naître de nombreuses mesures dites de rationalisation, mais dont le caractère reste ponctuel et ne remet pas encore fondamentalement en cause les méthodes et procédures: on se borne à croire que des restrictions de crédits ou des limitations d'engagement du personnel<sup>3</sup> seront suffisantes pour amorcer un processus de réorganisation. A moins que la situation relativement tendue ne se maintienne ou se renforce, il ne faut pas espérer voir apparaître de changements profonds sans une réelle prise de conscience et une volonté farouche des responsables de l'administration, injectée à tous les niveaux en vue de provoquer des transformations sérieuses et d'assurer des comportements adéquats de la part des fonctionnaires. La difficulté reste cependant de savoir dans quelle mesure l'organisation actuelle est susceptible de favoriser le changement et le cas échéant quels sont les points-clés qui doivent retenir l'attention.

Sur le plan structurel, nous avons pu constater deux ordres de problèmes majeurs: ceux qui ont trait à l'environnement institutionnel, et ceux qui se posent à tout organisme dont la croissance a été rapide.

### 6.1 *L'environnement institutionnel*

Nous avons déjà montré (cf. tome 1, sct 2.1) comment le «sous-système instruction publique» s'insère dans un cadre plus large qui est celui de l'administration publique. Il est donc directement soumis à des contraintes internes aux différentes fonctions de l'organisation et à des contraintes externes de type

<sup>1</sup>«De plus en plus le pouvoir exécutif à quelque échelon que ce soit, se voit forcé de recourir à des méthodes investigatrices modernes et à des systèmes informatiques ad hoc s'il veut administrer ou gouverner avec quelques chances d'efficacité» (Réf. 123).

<sup>2</sup>Cf. par exemple, la nouvelle structure et les nouvelles procédures de décision mises en place depuis 1968 au D.M.F., pour le choix des équipements, après l'affaire des Mirages (Réf. 128), ainsi que les efforts actuels du canton de Bâle-Ville.

<sup>3</sup>Cf. mesures de l'administration fédérale en matière de blocage des effectifs.

politico-institutionnelles. Reprenant les travaux de Crozier, nous pourrions distinguer trois sous systèmes contraignants correspondant à trois sources possibles de décisions (Réf. 129). Le sous-système administratif d'abord, dont les trois caractéristiques principales sont l'inadéquation des décisions aux problèmes réels, la rigidité des structures (particulièrement marquée en matière de coordination) ainsi que la résistance et la difficulté d'adaptation au changement. Le sous-système politique ou délibératif, ensuite, dont le devoir principal est de prendre des décisions fondamentales mais qui, trop éloigné des conflits réels, voit l'exécutif devenir le principal détenteur du pouvoir. Le sous-système extra-légal de résolution des conflits, enfin, qui essaye de répondre aux difficultés et carences des deux premiers sous-systèmes (par exemple les usages et ententes tacites des tenants du pouvoir exécutif qui permettent de prendre des décisions contraires aux règles formelles en vigueur, tout en s'assurant d'une non-intervention du pouvoir législatif). Schématisé par la fig. 44<sup>1</sup>, nous constatons d'emblée un premier point-clé puisque le système y apparaît comme un

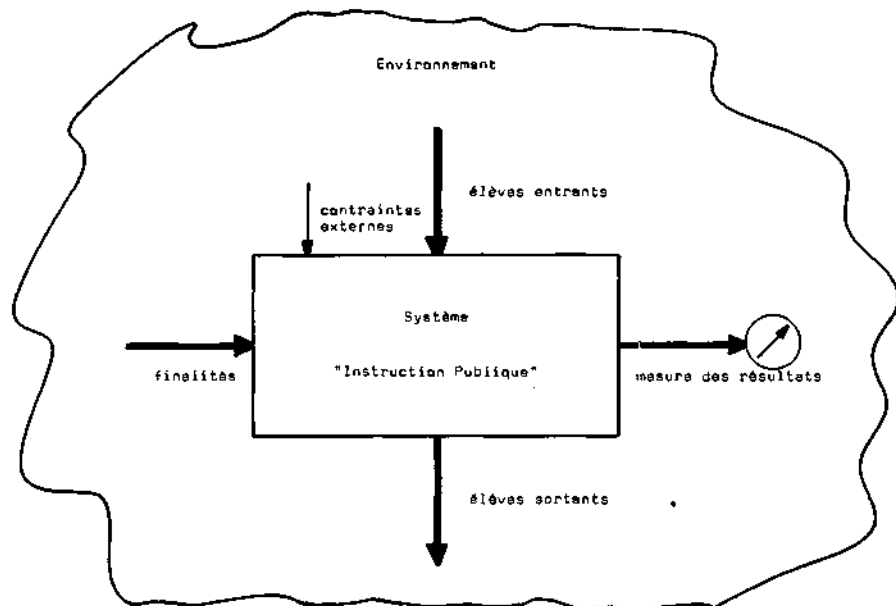


Figure 44 : Le système "Instruction Publique" dans son environnement

<sup>1</sup>Pour la présentation du cadre méthodologique, voir volume I, ch. 1.

tout, alors même que ses unités dépendent d'autorités diverses (fig. 17 et fig. 24). En affinant un peu cette «boîte noire», nous sommes donc confrontés à une impasse; c'est celle qui consisterait à appliquer un schéma permettant de relier un pilote unique (unité finalisante) à un système de transformation (unité causale)<sup>1</sup> (fig. 45): le système «instruction publique». En effet, pour que ce

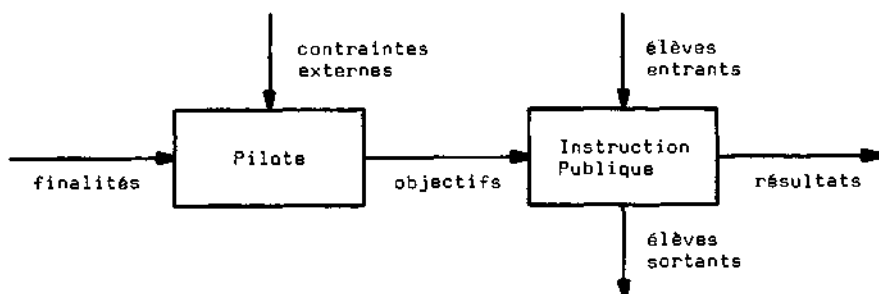


Figure 45 : Une représentation du "système instruction publique"

schéma s'applique, il faudrait trouver «un» pilote, or nous avons vu que le chef du département de l'instruction publique n'est pas le pilote unique du système. Il est par conséquent d'autant plus difficile de distinguer les contraintes externes des contraintes internes et d'en saisir le contenu, que les différents types d'entrées allant du pilote au système de transformation sont nombreux; ils s'accroissent d'ailleurs d'autant si plusieurs pilotes agissent simultanément. Nous ne pouvons donc qu'affirmer pour l'instant que le «système instruction publique» est un sous-système du système «administration publique» (fig. 46) mais dont les relations avec un ou plusieurs pilotes d'une part, avec les autres sous-systèmes d'autre part, restent en partie indéterminées à ce stade de l'analyse.

Les relations sont d'autant plus complexes que le «sous-système instruction publique», en tant que tel, n'est pas propre au système «administration publique cantonale» mais apparaît également en tant que sous-système des systèmes «administrations publiques communales» (fig. 47). Etablir la logique fondamentale d'un «système scolaire» éclaté serait une tentative vaine et illusoire puisque contraire à notre approche méthodologique. Nous devons donc nous écarter de cette voie et envisager comme un tout le «système instruction

<sup>1</sup>Pour une étude théorique, voir notamment Réf. 149 et annexe B1.

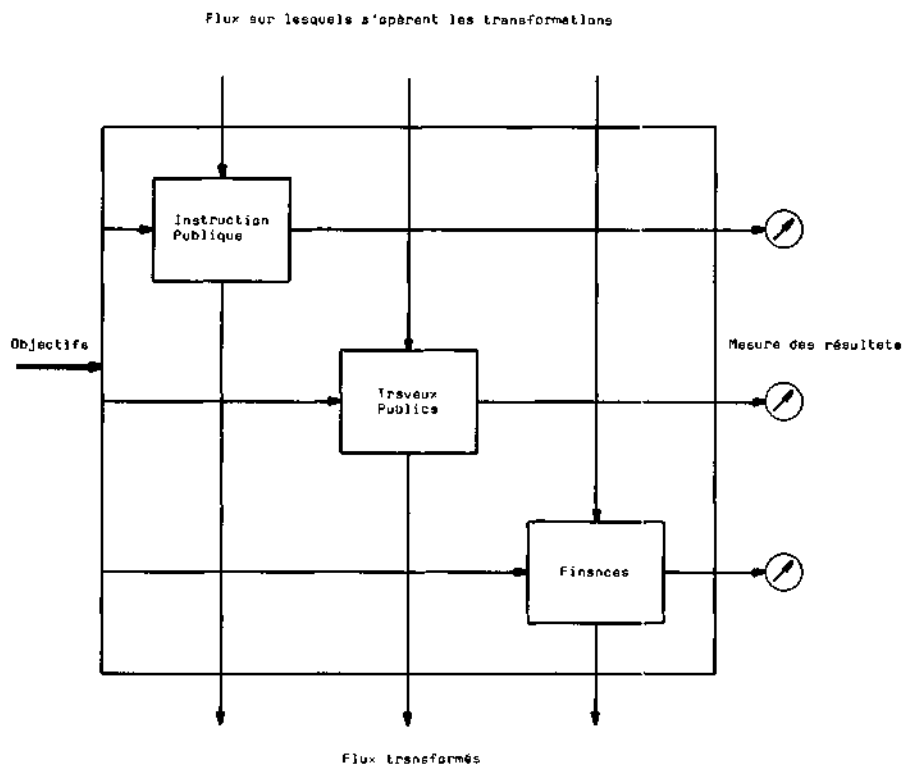


Figure 46 : Le système "Administration Publique" cantonal : trois départements "en parallèles" (les autres sous-systèmes s'inscriraient de manière identique dans l'ensemble)

publique» sans le couper des barrières institutionnelles actuelles (fig. 48). Notre schéma visualise un second point-clé: il fait apparaître l'absolue nécessité d'une prise en compte globale des flux. En effet, si notre représentation comprend les deux sous-ensembles «écoles cantonales» et «écoles communales» formant l'ensemble des écoles du canton, elle est cependant fautive sur le plan des flux puisque les élèves passent d'écoles communales à des écoles cantonales alors que le schéma présente les unités sans relations, ni verticales, ni horizontales. En plus de ceux d'élèves, il est évident que d'autres types de flux existent et que les plus significatifs d'entre eux devront être déterminés et étudiés. Une représentation plus fine s'avérera également utile pour distinguer si certains types de flux sont propres à des relations entre unités spécifiques. Il s'agira en quelque sorte de construire un réseau afin de lever les indéterminations du type: qui pilote quoi?, qui est en relation avec qui?, quels contrôles

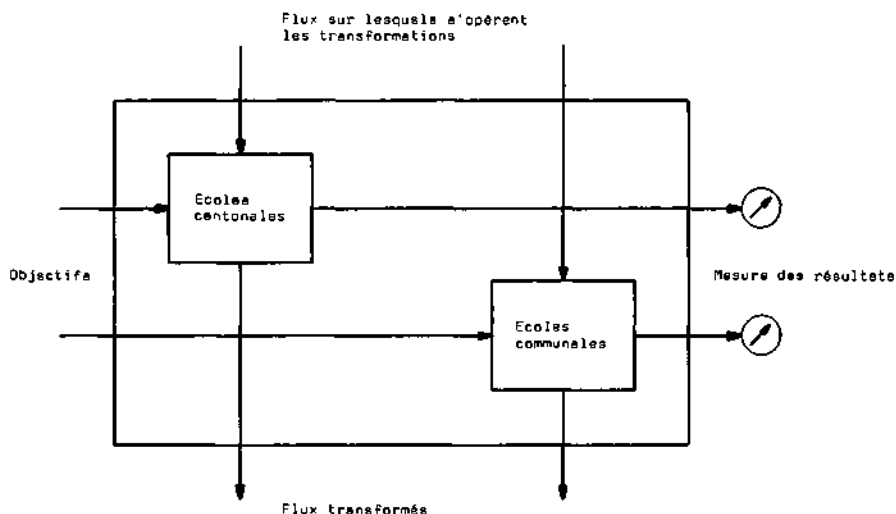


Figure 47 : Le système "Instruction Publique"

pour quels besoins? quels systèmes de mesure pour quels types de résultats, en fonction de quels objectifs? Cette approche « interne » ne sera toutefois pas indépendante des contraintes institutionnelles « externes » propres au fonctionnement de l'administration publique puisque le système scolaire en est un sous-ensemble. Il faut surtout se rappeler que, quelles que soient les analyses effectuées, nous nous heurterons aux usages juridico-administratifs, aux règles formelles et aux procédures en vigueur dans l'administration publique. L'écart qui existe entre la réalité et les lois et règlements en est la première manifestation. La lenteur d'adaptation de ceux-ci, liée à leur augmentation sans cesse croissante complique singulièrement toute analyse des fonctionnements réels. Les textes s'ajoutent les uns aux autres à la manière de « grappes », souvent sans ordre logique aucun, l'instrument devient de plus en plus lourd et compliqué. Compte tenu de la masse croissante d'informations que chacun doit être capable de trier, voire d'absorber, on ne s'étonnera plus que le citoyen réagisse souvent si mal en face de cette explosion de textes légaux qu'il ne connaît plus et qui, au demeurant sont souvent redondants (règlements d'exécution reprenant les articles de la loi). En fin de compte, lorsque certains enseignants se plaignent de manquer d'information, ce n'est pas tellement qu'elle fasse défaut mais bien plutôt que l'essentiel ne se distingue plus de l'inutile et, quand il s'agit de trier, le volume à consulter est tel que chacun renonce vite.

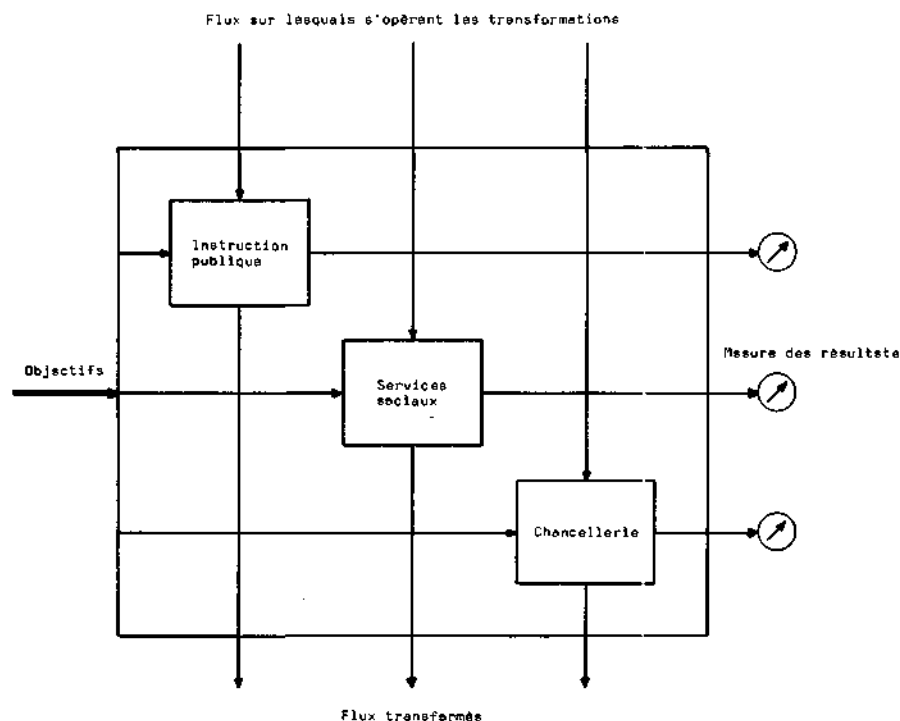


Figure 48 : Un système "administration publique" communel : trois sections "en parallèle" (les autres sous-systèmes s'inscrivent de manière identique dans l'ensemble)

Cette situation n'est pas sans avoir de nombreuses incidences en matière de gestion en ce qu'elle peut provoquer des réactions de rejet et de démotivation (l'individu ne se sent plus concerné) mais qu'elle est aussi susceptible de créer des engorgements insidieux au niveau d'une administration dont les fonctionnaires sont sans cesse dérangés pour donner des informations à des utilisateurs (enseignants, parents) qui seraient censés être informés. C'est un phénomène grave que nous avons d'ailleurs confirmé des chefs de service nous disant être plus pris par des activités à très court terme que par des activités de réflexion à long terme. Il ne fait pas de doute que cet état de chose est encore aggravé par un autre phénomène dû, dans notre système scolaire, à l'existence de commissions scolaires comme organes de décision en matière administrative: lorsque des parents sont en face d'un problème qu'ils ne peuvent résoudre au

niveau de l'enseignant, ils chercheront à s'adresser à un interlocuteur. Ils éviteront d'emblée la voie normale, la « commission », pour s'adresser « au Château » parce que sachant qu'ils auront affaire non plus à un organe impersonnel, mais à une personne susceptible de prendre « ses » responsabilités. Sur le plan de la valeur de l'information, force est de reconnaître que la voie de l'administration centrale est souvent la seule bonne, pour être sûr que telle règle n'a pas été modifiée...

Notre propos n'est pas d'étudier les phénomènes que des spécialistes comme March et Simon (Réf. 132), Crozier (Réf. 133) et plus récemment Thoenig (Réf. 134) ont abordé en profondeur en tant que psycho-sociologues, mais beaucoup plus de centrer notre attention sur une approche de type analogique entre les modes de structuration et de conduite de l'administration publique d'une part, des organisations privées, d'autre part. Des phénomènes comme ceux de pouvoir, de castes et de groupes, et plus généralement tous ceux qui régissent le comportement des individus doivent certes être pris en considération, cependant, à notre sens, ils sont tout autant à envisager comme contrainte de n'importe quelle organisation (publique ou privée) qu'on rencontre lors de la mise en place de tout système de gestion, qu'en tant que variables sur lesquelles les systèmes eux-mêmes sont susceptibles de jouer en vue d'un renforcement adéquat de l'ensemble. « Il est fréquent qu'une structure change de fonction selon les besoins nouveaux qui surgissent en une société » (Réf. 130). Dans une conception de type systémique, il est donc indiscutable que les structures et procédures existantes ou souhaitables ne sont pas indépendantes de ces phénomènes et de leur degré d'incidence. Il reste à mentionner encore les contraintes juridiques et les comportements qui en découlent chez les responsables de l'administration publique.

Lucien Sfez relève une « double aberration imputable à un juridisme trop étroit. La première est due à la doctrine administrative classique qui étudie en premier les organes et en second les procédés (procédés purement juridiques, car on considère que les autres procédés de gestion sont finalement indifférents au monde juridique). Elle semble postuler ainsi la prééminence logique de l'organe sur la tâche, alors qu'historiquement et logiquement ce sont les tâches et les méthodes pour la traiter qui se révèlent en premier: les organes sont de purs instruments au service des tâches. La seconde aberration, liée à la première, c'est qu'on présente organes et procédés de façon strictement parallèles sans montrer le jeu des relations qui les entraîne à se modifier les uns aux autres » (Réf. 131)<sup>1</sup>. Nous avons effectivement buté sur ces deux types de dif-

<sup>1</sup>Voir aussi l'ensemble du chapitre II « procédés juridiques nouveaux ».

ficultés à chaque tentative de représentation des structures par un organigramme (voir notamment fig. 41 A à 41 G). Drucker précise enfin que tout gouvernement est un gouvernement de formes et qu'il entraîne inévitablement une conséquence grave : des coûts élevés, car dit-il « le contrôle des derniers dix pour-cent des phénomènes coûte toujours plus que le contrôle des premiers quatre-vingt-dix pour-cent. Si le contrôle tente de rendre des comptes pour tout, il atteint des coûts prohibitifs... pourtant c'est ce que l'on attend toujours du gouvernement » (Réf. 25) et, « paradoxalement, la maîtrise réelle des systèmes passe par l'acceptation d'un contrôle incomplet<sup>1</sup>, donc d'une connaissance incomplète de l'état de nombreuses variables » (Réf. 72).

## 6.2 *Les phénomènes liés à la croissance du système*

Toute organisation confrontée à une augmentation de ses unités, de ses activités, du nombre de ses membres voit s'accroître une certaine complexité dans son fonctionnement. Lorsque cette croissance est rapide, on assiste généralement à des décalages importants entre certaines règles et procédures formelles et les pratiques réelles d'une part, entre les moyens mis en œuvre pour sa gestion et des besoins nouveaux, que des problèmes de nature nouvelle font apparaître, d'autre part. Il ne fait pas de doute, à l'examen de l'évolution du système scolaire neuchâtelois, que sa croissance a été de plus en plus accélérée depuis une quinzaine d'années dans toutes les secteurs (voir volume 1, ch. 4). Il en résulte inévitablement des dysfonctions nouvelles qu'il est nécessaire de pouvoir maîtriser; souvent, les moyens à mettre en œuvre et la conception même de la gestion sont alors à remettre en cause.

Bien qu'on ne puisse, en matière d'organisation, parler de lois infaillibles, Koontz et O'Donnell rappellent qu'il est toutefois étonnant de constater l'unanimité qui règne chez les théoriciens et chez les praticiens sur un certain nombre de principes en organisation (Réf. 91)<sup>2</sup>. Il nous paraît donc utile de confronter les règles d'organisation que nous avons dégagées à quelques-uns des principes-clés des théories de l'organisation. Il est évidemment possible d'orienter cette analyse en fonction de critères qui correspondent plutôt à certaines approches scientifiques qu'à d'autres. Nous éviterons dans toute la mesure du possible de nous centrer trop sur l'une d'elles afin de ne pas dénaturer l'approche par les systèmes; nous sommes toutefois conscients des limites que nous nous

<sup>1</sup>En vertu d'une loi de la cybernétique: la «loi de la variété requise» (Réf. 72, 125 et 135).

<sup>2</sup>Voir aussi les travaux de l'American Management Association (notamment E. Dale), de Barnard, Fayol, Taylor, Dennison et Urwick.

imposons puisque nous ne pourrions analyser en profondeur chacun des problèmes soulevés; c'est à ce stade de l'analyse que l'ampleur des études nécessaires impliquerait l'approche pluridisciplinaire d'un groupe adéquat.

Nous sommes tout d'abord amenés à constater la très grande dispersion géographique de certaines unités du système scolaire que nous appellerons les unités opérationnelles, par opposition aux unités centrales du département. Cette dispersion et les disparités auxquelles elle a conduit, au début du siècle, ont justifié la nécessité de mise en place d'un organe central de coordination: l'actuel département de l'Instruction Publique. Le développement d'actions successives de coordination (programmes, formation des enseignants, bulletin d'information) a été long et ne cesse de se heurter à divers types de résistances (p. ex.: communes qui souhaitent conserver certaines de leurs prérogatives). On s'en doute, les difficultés sont encore nombreuses et il reste d'autant plus malaisé de les saisir quelles sont souvent diffuses. On pense à ces formes de résistance larvée qui sont la somme de toute une série de petits blocages provoquant finalement des effets de synergie négative. Cependant, il faudrait peut-être aussi s'interroger pour savoir si ces blocages ne sont pas des conséquences indirectes de mesures ou d'intentions de coordination parfois trop vite formulées ou tenant plus de la concentration que de la «décentralisation coordonnée». Les règles formelles ne laissent souvent aucune liberté aux unités décentralisées. A l'inverse «diviser pour régner» peut aussi se traduire par des réactions de même type, chaque unité étant séparée et hiérarchiquement rattachée à l'organe central sans que des voies de communication suffisantes soient favorisées entre unités périphériques ou liées. Ces situations se doublent de plus, de modes de communication distincts dans l'administration, relatifs aux différents objets à traiter, conduisant à des comportements du type: «je suis le chef du secteur X, mais pour ce problème je ne suis pas responsable..., c'est le service Y qui nous impose la procédure Z.»

L'une des premières difficultés rencontrées par les gestionnaires, dans des organisations à unités très dispersées, est indiscutablement le problème de l'information et de la cohésion de l'ensemble. Il ne suffit pas de penser que les responsables d'unités qui n'ont somme toute que très peu de liens entre elles sont capables et d'emblée disposés à porter d'abord l'attention sur l'intérêt de l'ensemble du système avant leurs propres problèmes pour qu'il en soit effectivement ainsi. C'est une lutte de tous les instants qui ne peut être canalisée qu'à la condition d'une mise en place de moyens susceptibles d'assurer, ou de s'assurer, des comportements cohérents.

Chandler (Réf. 31) a montré dans ses études comparatives que ces comportements se retrouvaient également dans les structures de type divisionnel au sein de l'organe central entre des chefs de secteurs «qui faisaient passer les activités du département dont ils étaient responsables avant la planification et l'arbitrage à long terme qui leur semblaient souvent bien vagues. Le choix d'une politique était souvent plus le résultat d'un compromis entre les parties intéressées que d'une prise en considération de l'intérêt général de l'entreprise.» Les procédures budgétaires actuelles (voir pt 8.3) et les modes de négociation appliqués confirment dans notre cas ces types de comportement. Chandler a pu constater par ailleurs que toutes les entreprises ayant passé de structures très centralisées à des structures décentralisées avaient dû, d'une part, établir clairement les liaisons hiérarchiques et définir les rapports entre les dirigeants du siège et ceux des unités opérationnelles, d'autre part, renforcer les activités de coordination, d'arbitrage et de planification par un travail à plein temps, d'un ou plusieurs cadres. Nous pouvons constater que dans les structures actuelles, il n'existe pas de service d'organisation générale (ni d'ailleurs dans l'un quelconque des départements de l'administration publique) ni de service de planification, de contrôle de gestion<sup>1</sup> ou d'évaluation des investissements. Le contrôle des finances, pour prendre un exemple, n'exerce en aucun cas des activités du type de celles que recouvre la fonction du contrôleur de gestion dans l'entreprise: pour le premier il s'agit de vérifier la conformité des dépenses aux budgets alloués, par position budgétaire; pour le second il s'agit de s'interroger sur l'efficacité, l'opportunité et les tendances d'évolution des coûts (voir volume I, ch. 5). Le besoin reconnu de telles fonctions dans les entreprises qui, de toute évidence, existent pour renforcer leur pilotage n'est semble-t-il pas perçu avec autant de vigueur dans l'administration. Et quand il se trouve des responsables souhaitant de telles fonctions, ils s'entendent généralement rétorquer que les spécialistes coûtent cher et que l'administration ne peut pas supporter de tels coûts; il y aurait toutefois lieu de s'interroger afin de savoir si une dépense nouvelle pour de tels postes ne serait pas susceptible, en retour, de favoriser de substantielles économies. C'est une interrogation qui peut conduire à des réponses radicalement opposées aux solutions consistant à limiter la création de nouvelles fonctions en période de difficultés financières. Nous pouvons rappeler le cas de la création du port de l'Exposition Nationale de Lausanne (1964) dont la construction avait un important retard; ce n'est qu'en face d'une impossibilité de terminer pour l'ouverture que les responsables ont fait

<sup>1</sup>Pour une définition des termes de planification, contrôle de gestion, etc., voir Réf. 136.

appel à un spécialiste de la planification qui finalement mena le projet à son terme dans les délais et au moindre coût.

Très généralement, l'alourdissement des coûts est une des conséquences de défauts structurels que nous avons déjà pu noter. Dès que le nombre de stades d'élaboration des décisions (voir également ch. 9) s'accroît et que les processus sont très centralisés, on assiste à une très forte augmentation des coûts qui s'accroît encore lorsque la complexité de la structure est telle qu'elle conduit à un grand nombre de responsabilités partagées et de commissions de toute sorte. Au stade des organes proprement dit se greffent de nouvelles charges lorsqu'ils ne sont pas dotés de moyens complets et autonomes pour le court terme : ils ne peuvent atteindre leurs objectifs qu'en recourant sans cesse aux prestations, fournitures ou autorisations d'autres organes, cette dépendance entraînant pertes de temps et responsabilités (Réf. 137).

S'interroger sur l'opportunité de la création de nouvelles fonctions c'est aussi, et d'abord, savoir quelles doivent être les activités à exercer et à quels objectifs ces activités doivent répondre. Nous avons déjà rappelé la position de Sfez à cet égard. Adapter les structures en fonction des stratégies, c'est réexaminer la nécessité de maintenir, réagencer ou supprimer des activités dans le cadre de fonctions dont l'interdépendance et les objectifs changent.

« Interrompre une activité au bon moment, voilà l'une des plus importantes fonctions d'une gestion saine » (Réf. 138). Les comparaisons de Chandler l'ont amené sur ce point à constater que les raisons de non-changement de structures (au sens d'un réaménagement intégré et non d'une addition de nouveaux organes) devraient être recherchées essentiellement chez les cadres responsables qui, ou bien étaient trop axés sur les affaires courantes pour évaluer ou comprendre les besoins de réorganisation à long terme de leur entreprise, ou bien n'avaient pas suivi des études ou une formation développant chez eux le sens des problèmes d'organisation ou leur aptitude à les résoudre. Ils avaient également pu résister à des réorganisations souhaitables qu'ils pensaient menaçantes pour leur situation personnelle, leur importance, ou pire encore, leur confort intellectuel (Réf. 31). A cet égard, le cas de l'administration publique en général ne peut être comparé à celui de l'entreprise privée en raison du partage du pouvoir entre législatif et exécutif, d'une gestion basée essentiellement sur des types de directions collégiales et de la dilution qui en résulte sur le plan de la responsabilité. Toutefois, le rôle que joue de nos jours le pouvoir exécutif à l'égard du législatif permet d'affirmer que la responsabilité principale des actions entreprises ou non en matière d'organisation pèse sur les « épaules » de l'exécutif : n'a-t-il pas l'impérieux et « périlleux » devoir de tout entreprendre

pour utiliser au mieux les ressources de la collectivité publique et le cas échéant de proposer les réformes qui s'imposent? Chandler insiste dans ce sens sur l'importance pour toute «entreprise» de disposer d'un personnel administratif de valeur et d'une organisation bien définie «éléments tous deux indispensables à la pratique d'économies de taille» (Réf. 31).

Sous une autre forme P. Drucker insiste aussi sur ces éléments lorsqu'il affirme que le nombre d'individus qui doivent être efficaces au sein d'une véritable organisation désireuse d'obtenir des résultats est très élevé et va sans cesse croissant (Réf. 25). Il remarque toutefois que l'administration publique ne manque pas d'hommes de valeur et que l'efficacité individuelle est souvent très élevée (chacun connaît le zèle du fonctionnaire); les difficultés ne sont donc par fonction des individus en tant que tels. Pour l'administration publique, cela signifie qu'une meilleure efficacité de ses structures pourrait être susceptible de dégager de nombreuses ressources affectables à de nouvelles activités ou au renforcement de celles pouvant paraître faiblement soutenues. «Quels que soient ses objectifs, une organisation doit donc être capable de se débarrasser des tâches d'hier et de libérer ainsi ses énergies et ses ressources au profit de tâches nouvelles et plus productives. Si elle veut être capable d'explorer les possibilités, elle doit pouvoir abandonner l'improductif et balayer ce qui est obsolète» (Réf. 25). Nous nous heurtons sur ce point à trois caractéristiques de l'administration publique: premièrement la confusion et l'absence de distinction faites entre activités et fonctions qui résultent notamment des erreurs relevées par Sfez (voir ci-dessus et Réf. 131), deuxièmement la rigidité du statut des fonctionnaires et troisièmement le manque de transparence entre secteurs dû aux cloisonnements institutionnels et structurels. Il est en effet évident que rares sont les cas où les responsables du système scolaire (plus généralement des administrations publiques) se séparent de leurs collaborateurs; comme nous le confirmait l'un des chefs de service, il faut une faute très grave pour qu'une telle mesure soit prise. De fait, dans les grandes entreprises de notre pays, si le renvoi est théoriquement possible (absence de statut rigide) il n'est pratiqué qu'en cas d'extrême nécessité<sup>1</sup>. Ce n'est donc pas sur ce point que la différence entre pratiques réelles des entreprises privées et publiques est très marquée. Par contre, l'existence dans l'entreprise privée d'une cohérence dans la gestion des employés, conduite par la «fonction personnel» permet d'assurer une transparence et une mobilité interne favorisant la remise en question périodique des activités exercées.

<sup>1</sup>Un marché de l'emploi tendu renforce encore cette pratique et les décisions prises par les entreprises les plus importantes dans la situation conjoncturelle actuelle ne l'infirmen pas.

L'office du personnel, tel qu'il est conçu dans la structure cantonale n'a pas le caractère de ce que l'on considère actuellement dans l'entreprise comme la «fonction personnel»: il n'est ni considéré comme une fonction de l'importance des autres fonctions-clés de l'administration, ni comme une fonction motrice du développement des individus dans l'organisation. Son rôle est dans un certain sens comparable à celui du «contrôle financier», c'est-à-dire de garantir la conformité de l'administration du personnel aux règles en vigueur (notamment de contrôler que le tableau des fonctions soit respecté).

Nous pouvons relever une autre caractéristique de nos structures scolaires par l'analyse des activités des commissions; elle nous a révélé que leur très grande majorité jouait un rôle consultatif (85%). Nombre d'entre elles sont par ailleurs des commissions ou groupes de travail qui naissent pour étudier un problème et sont vouées à disparaître une fois leur mission accomplie. Il s'agit d'activités communément appelées en matière de gestion des «projets» et l'on parle de «groupes de projet» lorsqu'on veut désigner des équipes chargées d'une certaine mission. Quand de nombreuses études doivent être réalisées on peut recourir soit à des spécialistes dont c'est le travail spécifique, soit à des membres de l'organisation partiellement ou transitoirement déchargés de leur activité habituelle. Pour régler les inévitables difficultés qui apparaissent lorsque de nombreux employés sont ainsi «à cheval» sur plusieurs types d'activités et dépendent pour celles-ci de responsables différents (chef hiérarchique d'une part, chef de projet d'autre part) ainsi que pour rendre les équipes efficaces<sup>1</sup>, leur mode de fonctionnement et leur travail coordonné (les recherches d'information, les analyses d'une équipe pouvant être utiles à une autre ou, les études s'enchaînant), des structures et directives spécifiques sont souvent mises en place dans les grandes organisations et parfois font même l'objet d'une direction spécifique (directeur de programme). Dans notre système scolaire, aucune organisation de telle nature n'existe, bien que les études en cours soient très nombreuses<sup>2</sup> et les équipes de travail la plupart du temps très «distantes» les unes des autres.

Nous devons déduire, à ce stade de notre discussion, que les structures actuelles du système scolaire s'insèrent dans des structures de l'administration qui à de nombreux égards ne peuvent satisfaire aux exigences d'une certaine efficacité. Les supports institutionnels et les règles en vigueur étant de même nature, les structures scolaires n'échappent donc pas à cet état, et sont même

<sup>1</sup>Efficient: qui produit réellement son effet (Larousse)

<sup>2</sup>Voit notamment le nombre d'heures de décharges accordées à des enseignants dont personne ne connaît le total réel pour l'ensemble des secteurs de l'instruction publique, mais qui paraît très élevé (du moins dans certains secteurs).

dans une situation plus difficile encore, puisque nous avons vu que le «système scolaire» était en fait «découplé» selon que ses limites s'insèrent dans les structures cantonales ou communales. Comment assurer alors l'efficacité<sup>1</sup> des structures d'une organisation et quelle forme leur donner?

### 6.3 *Les freins à l'efficacité*

De nombreux auteurs ont tenté de donner des réponses aux interrogations relatives à l'efficacité des structures, mais il reste évident qu'en l'absence d'une claire vision de ce que doit être «l'effet désiré» en d'autres termes à quelles stratégies et politiques les objectifs fixés à une organisation doivent répondre, toute mesure risque d'être inadéquate. Nous avons pu constater qu'en fin de compte, une des premières actions à entreprendre pour agir en toute connaissance de cause sur les finalités et partant sur les objectifs est de disposer d'instruments d'information et de contrôle – autrement dit de régulation – adéquats, l'un des premiers type d'information nécessaire étant les données comptables éclatées puis agrégées selon les principes de la comptabilité analytique. Dans un deuxième temps, les structures doivent être adaptées, cependant, non seulement à la stratégie, mais également en fonction du milieu environnant et des ressources de l'entreprise. Il s'agit en fait de s'interroger autant – sinon plus – sur ce que l'organisation devrait être, que sur ce qu'il est possible de tirer comme résultat maximum d'une organisation existante. Les deux démarches ne s'excluent nullement, dans la mesure où les transformations d'une organisation sont lentes et qu'il est impérieux, à chaque instant, de tirer le maximum de ce que l'on a, mais tout en tendant vers une adéquation meilleure et sans cesse renouvelée des moyens aux fins. Notre analyse doit donc être scindée en deux temps: évaluer si l'organisation actuelle est susceptible d'améliorations à court terme puis étudier les modes d'approche nécessaires à l'élaboration d'une méthodologie de transformations appropriée.

Nous avons relevé plus haut quelques caractéristiques propres à nos structures scolaires par rapport aux analyses comparatives de Chandler. Nous avons mis en évidence, par ailleurs, dans quel environnement contraignant le système «instruction publique» était inséré. Il s'agit donc d'examiner si, dans ce contexte, un certain nombre de principes d'organisation font défaut, de déterminer s'il en existe de plus essentiels que d'autres et de savoir dans quelle mesure ils sont susceptibles d'être retenus. Koontz et O'Donnell, reprenant

<sup>1</sup>Efficace: qui produit l'effet désiré (Larousse).

l'apport des diverses écoles de management, depuis Taylor à nos jours, retiennent douze types d'erreurs fondamentales qu'il importe d'éviter particulièrement et citent une quinzaine de principes-clés nécessaires à une bonne structure d'organisation (Réf. 91).

Il est difficile d'isoler et d'étudier chacune de ces erreurs-type sans risquer de retomber dans le travers des analyses ponctuelles. En effet, l'approche par les systèmes nous enseigne que toutes les variables sont à considérer dans leur totalité et que la modification de l'une d'entre elles modifie le comportement de l'ensemble des autres. Il suffit donc de diagnostiquer quelques dysfonctions seulement pour être en mesure de démontrer qu'un système ne peut fonctionner de manière optimale, à moins que la vitesse de régulation des variables influencées soit telle que le système trouve toujours immédiatement un autre niveau de fonctionnement adéquat<sup>1</sup>. D'autre part, il arrive fréquemment qu'un des types d'erreurs entraîne automatiquement des dysfonctions sur d'autres points. Ainsi, nous avons vu que la structure du système scolaire s'était développée « par addition » au niveau du « Département » et qu'elle n'avait pas fondamentalement changé au niveau des unités opérationnelles, cependant que le rythme des changements, le nombre des problèmes à traiter et la masse des directives et d'informations émanant de l'organe central s'étaient considérablement accrus. Nous pourrions parler d'un manque de planification adéquate puisque les contraintes extérieures ont évolué alors que l'organisation est restée très traditionnelle: les structures n'ont pas précédé les changements d'objectifs, elles n'y ont même pas été adaptées. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les arrêtés organiques actuels de certaines écoles à ceux qui étaient en vigueur il y a une trentaine d'années ou plus simplement de rappeler que les lois qui régissent encore l'enseignement primaire ou secondaire datent de 1908 et 1919. De nombreuses règles ne sont plus en vigueur ou ont été remplacées, mais il n'en demeure pas moins que le système en tant que tel et sa structure n'ont pas évolué. Il en est de même de l'organisation interne de ses organes. Le cas des Conseils de Facultés (voir pt 5.3.2) n'est pas isolé puisque l'on retrouve des situations identiques dans le cas des assemblées d'enseignants (écoles secondaires inférieures, gymnases) dont l'efficacité opérationnelle s'est dégradée avec les années en raison de l'accroissement continu des effectifs: d'organes légers comprenant une dizaine de personnes on est passé à des organes lourds de plus de cent représentants (gymnase de Neuchâtel). S'il est certes nécessaire de trouver des solutions de gestion participative, ce n'est pas non plus en conservant de tels systèmes de gestion qu'on favorisera la

<sup>1</sup>Voir la théorie des systèmes ultra-stables, notamment Réf. 125 et Réf. 135.

motivation et l'accroissement de l'intérêt des enseignants aux problèmes de la direction d'une école. Souvent, certaines mesures dont les objectifs, même implicites, étaient clairs à l'époque, se sont dégradées au point qu'elles n'ont plus aucune signification aujourd'hui; il en est ainsi non pas tant du rôle des inspecteurs primaires, mais bien plus de leur capacité réelle de contrôle (devenu soutien pédagogique) des enseignants. Combien de fois chaque classe du canton (du niveau primaire) peut-elle être l'attention de l'inspecteur pendant une année? Il y a environ 600 classes et trois inspecteurs (sans les deux inspecteurs spécialisés et les trois directeurs des grandes écoles).<sup>1</sup> Combien de temps devrait-on consacrer à une classe pour objectivement « mesurer » ce qui s'y passe? qu'impliquent les mesures à prendre? Quels seraient les critères d'une gestion par exception? Ce sont des types de questions auxquelles des réponses précises doivent pouvoir être données avant toute mise en place d'une certaine forme d'organisation. Peut-être sera-t-on amené à conclure que le nombre d'inspecteurs devrait être doublé, que les types de contrôle devraient être fondamentalement repensés voire supprimés, ou même que les structures actuelles sont suffisantes et répondent aux besoins réels. Il ne nous appartient pas de trancher<sup>2</sup>, mais à tout le moins pouvons-nous constater que les objectifs précis du rôle des inspecteurs scolaires ne sont pas explicites. Comme l'affirme Drucker: « Quiconque a jamais tenté de répondre à la question « en quoi consiste notre affaire », s'est toujours rendu compte que c'était un travail difficile, controversé et insaisissable. « Nous fabriquons des chaussures » peut sembler évident et simple. Mais c'est une réponse inutile. Elle n'indique à personne ce qu'il faut faire » (Réf. 25). La réponse à donner est d'autant plus ardue qu'il est souvent impossible de la considérer comme définitive et qu'elle doit sans cesse être repensée en fonction de l'évolution.

Dès l'instant qu'il n'y a pas de planification possible de l'organisation (parce que les objectifs n'existent pas ou sont mal définis), il devient un truisme d'affirmer que les autres principes-clés de l'organisation ne peuvent être satisfaits. Il en est ainsi de la clarification des relations, souvent cause de pertes d'énergie considérables lorsque des règles formelles ne sont plus appliquées parce que devenues inapplicables; elles entraînent inévitablement des tensions sur le plan de l'autorité et de la responsabilité des individus dans l'organisation, confusion entre hiérarchie et système d'information (l'information doit « suivre » la voie de service), subordination multiple (il y a autant de voies de service

<sup>1</sup>Pour les 3 villes, soit environ 280 classes, les directeurs n'ont pas les compétences des inspecteurs qui ne sont donc pas déchargés.

<sup>2</sup>Nous ne devons ni nous substituer aux « décideurs » ni préjuger de telle ou telle mesure de type pédagogique.

qu'il y a d'objets et par conséquent autant de responsables) et utilisation inconsiderée des organes de conseil (à chaque décision délicate, il vaut mieux nommer une commission). A l'opposé d'un manque de clarté dans les principes de l'organisation, on assiste aussi à des excès, tant sur le plan de la lourdeur des structures que de la complexité des procédures. Une telle situation tend à se créer progressivement lorsqu'on veut assurer, par des règles de plus en plus précises, un fonctionnement «capable» de prendre en compte tous les cas d'exception imaginables ou lorsqu'aucune latitude décisionnelle n'est conférée aux pilotes de l'organisation. C'est le cas classique que l'on rencontre dans les organisations de type très centralisé où les principes de la délégation de pouvoir ne sont que peu ou pas appliqués. Il en résulte un engorgement des échelons supérieurs qui doivent souvent plus se préoccuper de décisions mineures et faire face à des problèmes de court terme ainsi que d'exploitation courante plutôt que de disposer d'un temps suffisant pour se consacrer à des activités de réflexion et de direction.

Nos analyses nous conduisent donc à conclure que notre système scolaire a toutes les caractéristiques de la sous- et de la sur-organisation<sup>1</sup>: sous-organisation marquée par l'absence de fonctions de soutien (organisation, personnel, finances) dans un système à unités opérationnelles géographiquement très dispersées dont les objectifs sont peu explicites; sur-organisation caractéristique d'un sous-système de l'administration publique dont les modes de structuration et de relations ne sont pas distincts des règles de l'ensemble. Nous n'avons pas mis en évidence d'autre modèle que celui d'un système qui possède toutes les caractéristiques de la bureaucratie. Néanmoins, il faut se garder de généraliser et nous ne sommes pas prêts à admettre une analogie totale avec ces modèles. Si nous en avons en effet retrouvé les caractéristiques fondamentales<sup>2</sup> nous devons nuancer certaines d'entre elles. Les modèles de Weber ou Crozier nous décrivent des structures essentiellement hiérarchiques (les services d'état-major, lorsqu'ils existent, ne se trouvent qu'au sommet) et à centralisation extrême. Notre système helvétique à trois niveaux (Confédération, cantons, communes) brise d'une certaine manière ce type de structure. On ne

<sup>1</sup>Voir Réf. 171.

<sup>2</sup>Règles formalisées par un droit écrit difficile à modifier parce que les changements ne peuvent être pris que par des instances supérieures et souvent très distantes du lieu-même des faits qui justifieraient un changement; les modifications de structures et d'organisation sont donc très rares; structures hiérarchiques, division et spécialisation des fonctions très poussées, centralisation extrême, niveaux hiérarchiques de castes (on ne peut accéder à telle fonction que si l'on possède tel diplôme correspondant); situation peu différenciée au sein d'une classe (on ne tient compte ni de l'effort, ni des résultats individuels), la rémunération statutaire n'est modulée qu'en fonction de critères indépendants du travail (âge, ancienneté, situation de famille, résidence); statut du personnel codifié contenant de nombreuses dispositions protectrices; communications par canaux formalisés et pouvoirs des chefs hiérarchiques limités à l'application du règlement; attitude du subordonné considérée comme normale lorsqu'il ne prend pas d'initiatives et ne provoque pas d'ennuis particuliers, ce qui lui assure lorsqu'il se conforme au règlement, une sécurité d'emploi absolue; qualité des résultats non mesurée puisque le système prévoit exactement, par les règlements, que tout arbitraire est exclu (voir notamment Réf. 133 et Réf. 137).

peut pas en déduire pour autant (comme d'aucuns le pensent dans les milieux politiques) que nos structures sont par conséquent décentralisées; elles sont tout au contraire de même type, mais avec la très grande différence que les rigidités dues à l'existence de nombreux niveaux hiérarchiques sont moindres et que la dimension des organes centraux (du moins sur les plans cantonal et communal) reste très faible. Cela a de nombreuses incidences favorables en matière de gestion: les voies de communication sont plus rapides, l'inertie du système est moins grande, il peut exister une meilleure transparence informelle (même si les relations sont formellement impersonnelles, les fonctionnaires se connaissent); ce sont des caractéristiques qui peuvent indiscutablement faciliter des changements effectifs des modes de gestion s'ils sont favorisés par des comportements adéquats. Inversement, l'un des inconvénients majeurs réside dans la plus grande difficulté à réaliser des économies d'échelles (par exemple sous le couvert d'arguments subjectifs, chacun désire « son » ordonnateur, « son » service d'état-major ou « son » matériel vidéo). Sur le plan du formalisme des règles, nous pouvons aussi noter une évolution caractéristique qui se rencontre de plus en plus, tendant vers une augmentation des transgressions dues aux fortes pressions qui s'exercent par le besoin d'une réadaptation constante aux mutations externes. Ainsi, la formalisation jusqu'au moindre détail (des fonctions, tâches, processus d'exécution, principes de solution) se dégrade; preuve évidente de l'impossibilité d'une résistance définitive des règles, c'est aussi un aveu de non-adéquation à des besoins nouveaux qui se traduisent tous deux par un mélange croissant de règles-cadre et de règles de fonctionnement. Si les premières peuvent rester valables, c'est qu'elles sont suffisamment générales pour rester stables, ce qui ne peut être le cas des secondes qui finalement sont souvent en retard sur l'événement. Dans la réalité, on assiste à des comportements administrativo-juridiques allant de la transgression tacitement acceptée à la rigidité amplifiée et formellement contrôlée selon le climat politique du moment. Tous les secteurs rattachés aux administrations publiques ressentent périodiquement ces comportements qui sont, par la force des choses (processus décisionnel centralisé) toujours le fait du pouvoir exécutif. Il en est de même chaque fois que la transgression d'une règle dépasse ce que « l'opinion » pourrait admettre comme restant dans les limites du « normal ». Cependant, comme la mesure du normal reste subjective (nous avons vu ci-dessus ce qu'est la mesure du résultat), la zone d'incertitude est d'autant plus floue.

Les actions à entreprendre dans le tissu des contraintes institutionnelles, pour tendre vers une organisation plus équilibrée, semblent donc relativement

limitées. Il n'y a toutefois pas de doute que toute mesure ponctuelle ne s'insérant pas dans une conception d'ensemble, tout à la fois dictée par des objectifs explicités et supportée par une philosophie de management préalablement choisie, ne porteront aucune amélioration durable à l'efficacité des structures de gestion scolaire. Mais, peut-on mettre en place une nouvelle philosophie de management sans une profonde transformation des modes de fonctionnement de l'administration publique? Nous ne le pensons pas, mais rien n'empêche l'un de ses secteurs, en l'occurrence le Département de l'Instruction publique, d'en être l'élément moteur, susceptible de préparer ces transformations. La meilleure action à entreprendre à court terme est en fin de compte de favoriser une réflexion sur la définition de l'opérationnalisation des objectifs à assigner au système scolaire par la mise en place d'instruments d'information et d'analyse appropriés (voir ci-dessus nos réflexions sur les informations comptables). Mais, les instruments ne serviront à rien s'ils ne sont pas conçus pour répondre à certaines exigences permettant d'éviter qu'ils ne soient des fins en soi; dans le cas contraire, ce serait retomber dans les travers de l'un de nos exemples, c'est-à-dire créer des banques de données sans savoir à quelles fins elles doivent pouvoir répondre. Qu'il s'agisse de banques de données ou de tout autre support de gestion, le comportement du gestionnaire doit rester le même: déterminer un ou plusieurs objectifs et mettre en place les instruments susceptibles non seulement de permettre d'y atteindre, mais le cas échéant, de le réajuster. En matière d'organisation, de nombreux auteurs ont essayé, au-delà des principes-clés que nous avons évoqués et qui de toute façon restent fondamentaux, de trouver les caractéristiques de structures efficaces. Toutefois, comme la performance est un amalgame de nombreux facteurs, il est très difficile de conduire une analyse pour établir une relation entre la structure et la performance et même si l'on pouvait connaître la manière optimale de la mesurer, on ne pourrait jamais être sûr que les résultats sont bien dus au choix de la structure (Réf. 140). Dans l'entreprise qui fabrique et vend un produit, il est imaginable lorsque différentes unités sont comparables, de confronter les résultats (en termes de coûts, de profits, de dimension, etc.) à des formes d'organisation distinctes. Il est ainsi possible d'étudier l'incidence sur la performance d'un décalage entre la stratégie et la structure. C'est une approche qui peut être également conduite par l'étude des performances d'entreprises différentes selon des critères de croissance, de rendement d'investissement, de diversité de produits en fonction des structures utilisées (divisions fonctionnelles, divisions de produits, divisions régionales, structures mixtes produits-région ou toute autre combinaison). De toute évidence, l'évaluation de la per-

formance des structures de systèmes scolaires ne peut être envisagée avec des critères de même nature que ceux des entreprises industrielles et commerciales. Cependant, comme dans toute organisation, les deux volets de la mesure de performance sont d'une part celui des coûts, d'autre part celui des résultats. Nous pouvons donc remarquer, une fois encore, et pour une raison nouvelle, la nécessité impérative de connaître les coûts réels du système scolaire dont l'éclatement convenable doit mettre en évidence, en fonction des besoins, l'une des parties des relations coûts/résultats – que nous devons traduire par coûts/efficacité dans notre cas – (dans l'entreprise il s'agirait des relations coûts/bénéfices). L'amélioration de ce type de relations peut être obtenu en agissant soit sur les coûts (diminution), soit sur les efficacités (augmentation), soit simultanément sur les deux facteurs. Remarquons toutefois que les moyens de mesure des efficacités sont très difficiles à imaginer, tant pour ce qui est des critères à choisir que des évaluations à porter. Par contre, au niveau des coûts, et pour un niveau d'efficacité constant, il est beaucoup plus facile de maîtriser, avec un instrument convenable, la source exacte des différents types de charges et leur mode d'utilisation. Les structures scolaires étant très semblables d'un secteur à l'autre, les comparaisons sont d'autant plus faciles. Nous restons cependant très réticents aux seules comparaisons internes au système (de commune à commune, de canton à communes, voire même de canton à canton) dans la mesure où chaque sous-système ou système scolaire s'insère dans un type de structure identique, de nature bureaucratique. Cela signifie que même si un secteur peut paraître placé favorablement par rapport à une norme d'ensemble, nous ne devons pas nous satisfaire d'une telle position dans la mesure où la norme elle-même résulte du fonctionnement d'un système lui aussi de type bureaucratique. C'est en se référant aux expériences et aux modes de gestion les plus récents qu'il sera alors possible de tenir compte d'un certain nombre d'exigences dans l'élaboration de nouvelles structures.

#### 6.4 *Les caractéristiques structurelles*

On oppose, actuellement encore, aux types de structures traditionnelles (autocratiques, bureaucratiques) les structures mises en place dans les entreprises américaines les plus dynamiques et leurs dérivés européens. Elles correspondent à l'approche néo-classique de la gestion et bien que déjà dépassées par des approches plus récentes restent une étape importante et riche d'enseignement vers des conceptions plus modernes, mais qui sont encore mal

connues dans les secteurs non industriels européens. Nous avons tenté une comparaison succincte entre les conceptions de management moderne (de type néo-classique) des entreprises américaines et européennes (voir Annexe A2)<sup>1</sup> que Gélinier appelle « les structures de management moderne » et les « structures de transition » (Réf. 137). Ce qu'il faut noter par rapport aux structures bureaucratiques que nous avons examinées, c'est le caractère essentiellement dynamique de ces structures qui mettent un accent tout particulier sur l'importance d'une remise en cause permanente des moyens aux fins et placent la motivation et l'insertion de l'homme au travail au premier plan des conditions du bon fonctionnement d'une organisation. Même si, dans la réalité, de nombreuses entreprises n'ont souvent pas placé la « fonction personnel » sur un pied d'égalité avec les autres fonctions-clé, il n'en reste pas moins que dans l'esprit des structures de management moderne et d'après les organigrammes des entreprises organisées selon les modèles néo-classiques, la « fonction personnel » est partie intégrante des fonctions-clés (fig. 49). C'est surtout dans le cadre des structures de transition européennes qu'existe un éventail large de conception de l'organisation qui, partant de structures très autocratiques, tendent vers les structures modernes, mais en étant sensiblement influencées par les conceptions des dirigeants au pouvoir; les structures qu'on peut donc trouver

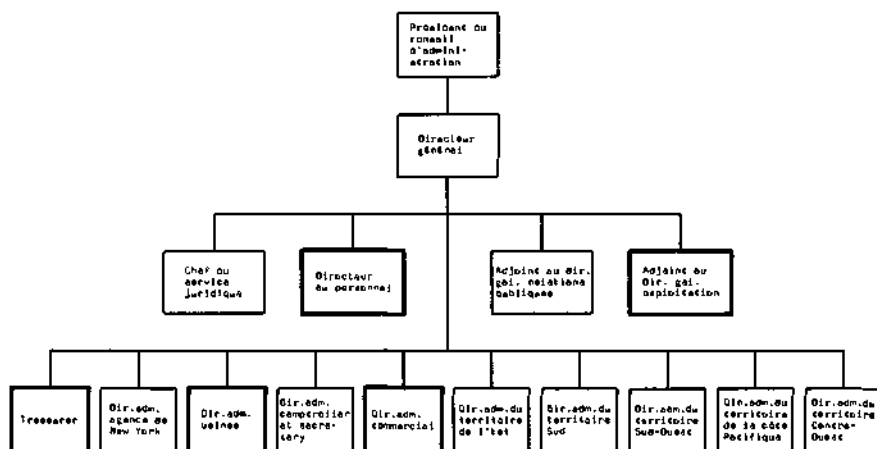


Figure 49 : Organigramme de la direction générale de Saurer après la réorganisation de 1968. Fonction-clé d'une structure divisionnaire

Par. 31

<sup>1</sup>Voir aussi les travaux de Hall, Woodward, Evan, Burns et Stalker (Réf. 141 à 144) qui permettent de caractériser les structures selon les critères du tableau de l'annexe A3.

sont très variables et leur analyse démontre un degré de passage plus ou moins marqué vers les structures modernes; leur analyse historique, mise en relation avec l'évolution de leur environnement permettent de percevoir l'importance des résistances au changement auxquelles l'organisation est confrontée. Mais, quelles que soient ces résistances, il ne fait plus aucun doute que pour rester viables et concurrentielles dans nos systèmes économiques, les plus réfractaires passent progressivement vers des structures dites « modernes ». C'est donc dire que le décalage entre les méthodes de gestion des secteurs de l'administration publique et l'environnement industriel se marque de plus en plus. Nous pouvons ainsi relever que les points sensibles dont devraient tenir compte des structures nouvelles touchent aussi bien à l'agencement des organes entre eux qu'aux types de communication et de relations qui doivent présider à l'existence des liens entre unités et entre individus dans l'organisation: les uns ne vont pas sans les autres et en sont réciproquement fonction. Les facteurs à prendre en compte lors de la mise en place d'une organisation vont ainsi de la définition et du choix des activités à favoriser et développer pour répondre aux stratégies et politiques de l'organisation, à la définition de procédures propres à l'atteinte efficace des objectifs, tout en tendant vers la plus grande satisfaction des attentes des individus oeuvrant pour l'organisation. C'est en s'interrogeant sur la manière dont doivent s'agencer et se grouper les activités pour en faciliter l'administration, en précisant l'autorité confiée pour assurer que celles-ci soient effectivement performantes dans tous les secteurs et en reliant les unités de manière cohérente qu'une structure adaptée aux objectifs à atteindre peut être déterminée. L'équilibre de l'ensemble doit ensuite être réalisé notamment en ce qui concerne la distinction à marquer entre départements d'exécution et de service, en veillant à balancer les forces et faiblesses des unités, en s'interrogeant sur le rôle que l'on souhaite assigner aux comités et commissions et en donnant aux problèmes de personnel l'importance qu'ils méritent. Les études récentes que Lawrence et Lorsch ont menées (Réf. 73) conduisent effectivement à des conclusions qui mettent en évidence la nécessité de trouver des équilibres internes et externes. A la différence des approches souvent empiriques qui ont conduit à de telles conclusions (notamment celles des néo-classiques), ces deux chercheurs ont procédé par enquêtes systématiques; leur méthodologie est une des rares approches scientifiques susceptibles d'offrir un moyen de déterminer ce que doit signifier « l'équilibre d'une structure d'organisation ». Leurs conclusions majeures démontrent que les équilibres sont fonction de différents types de facteurs dont le poids peut varier selon le type d'organisation, mais que certains d'entre eux sont plus significatifs que

d'autres et se retrouvent dans tous les cas d'entreprises particulièrement efficaces (il s'agissait d'entreprises dont les résultats ont pu être mesurés et comparés à d'autres, selon des critères objectifs). Sur le plan interne, le degré d'intégration ou de différenciation des unités entre elles et les moyens propres à assurer une coordination optimale au niveau de l'ensemble constitue un premier aspect important. Le second a trait aux modes de résolution des conflits et aux difficultés de coordination qui surviennent quand il faut prendre des décisions de synthèse alors que les dirigeants des départements concernés ont des systèmes de référence différents. Sur le plan externe, il semble que le degré d'efficacité par rapport à l'environnement soit d'autant meilleur si les structures organisationnelles et les procédures sont congruentes avec les contraintes de l'environnement (par exemple: diversité des procédures en fonction de la diversité de l'environnement).

Le cas de l'organisation de la gestion scolaire est à cet égard très intéressant dans la mesure où, en raison de notre structure fédéraliste à trois niveaux, nous constatons une très forte différenciation (chaque commune responsable pour le niveau primaire et dans certains cas pour des écoles secondaires) qui tendrait à satisfaire les particularités propres à chaque entité. Par contre, bien qu'il y ait différenciation, il n'y a en fait pas diversité de procédure (les systèmes de l'administration publique sont comparables) et lorsqu'il y a intégration, elle n'est réalisée que de manière bureaucratique: les organes centraux n'ont pas d'activité opérationnelle intense de coordination; ils se bornent généralement à édicter des directives que le système est censé appliquer selon les règles traditionnelles de l'administration publique. Quant aux modes de résolution des conflits, ils n'échappent pas non plus à celles-ci. Le regroupement des activités en un certain nombre de fonctions puis organisés en une structure permettant d'assigner ces fonctions à des secteurs (services, départements, divisions, directions) pour atteindre des objectifs de manière intégrée et performante ne suffit pas; en effet, les rapports s'établissant à l'intérieur des groupes et entre unités sont essentiels. Ce sont ces rapports qui d'ailleurs précisent le caractère particulier d'une organisation: autocratique ou plutôt participative. On peut caractériser ces situations par l'analyse de la décentralisation, des systèmes d'information, du rôle assigné aux états-majors et l'utilisation de l'autorité fonctionnelle.

Nous rappellerons encore à ce propos que chacune de ces caractéristiques s'inscrit pour notre système scolaire dans le cadre bureaucratique des modes de structuration de l'administration publique et que l'approche plus fine que nous avons tentée ne nous a pas conduits à d'autres conclusions. Si l'on essaye

de comparer très globalement nos structures scolaires à l'une des grandes formes de structures de gestion des entreprises (forme fonctionnelle centralisée, forme divisionnaire, forme adaptable et forme innovatrice) (Réf. 145) nous sommes dans l'impossibilité de retrouver une quelconque similitude. Nous serions tentés d'assimiler les services de l'instruction publique à des divisions de produit et de trouver quelques points de comparaison avec la forme divisionnaire (ou ses dérivés), considérée comme la forme classique utilisée par la majorité des entreprises grandes et moyennes dans le monde occidental. De profondes différences ne nous autorisent pas à tirer ce parallèle. La première tient au caractère monolithique de telles organisations dont toutes les unités sont, par niveaux successifs, rattachés à un échelon central, la direction générale. Nos systèmes scolaires n'ont pas de «direction générale». La deuxième a trait aux types de fonctions-clés qui se retrouvent toujours: les fonctions commerciale, financière, technique et du personnel que viennent compléter les divisions de produits, régionales ou de marchés. Le découpage des secteurs de l'instruction publique (cantonaux ou communaux) ne correspond en rien à un tel mode de structuration puisque les fonctions de l'organe central (DIP) sont découpées dans le temps. Nous pourrions assimiler ce découpage à ceux qui se retrouvent dans les fonctions de production lorsqu'ils correspondent à des phases de la fabrication des produits (pour l'horlogerie: ébauches, fournitures, terminaison), assortis de fonctions de soutien (équipement, méthodes, approvisionnement). Toutes les autres fonctions sont regroupées sous le «secrétariat général». Ainsi, la seule similitude qui pourrait se dégager est celle d'une organisation essentiellement orientée vers la production (product oriented) comme l'étaient les entreprises (et le sont parfois encore en Europe) qui produisaient sans se soucier de savoir si leurs produits correspondaient aux besoins des utilisateurs. Leurs organisations mettaient ainsi essentiellement l'accent sur la fonction de production, toutes les autres activités n'existant que par nécessité et étant réduites à leur plus simple expression (les fonctions financières, commerciales et du personnel se confondent avec la fonction dite «administrative»). C'était le règne de l'ingénieur, plus soucieux de la beauté intrinsèque de son produit et de ses qualités techniques, que de ses propriétés fonctionnelles et de son coût. Peu lui importait de savoir si le produit était trop coûteux ou si le client souhaitait autre chose, il n'avait pas d'autre choix.

Alors que toutes les entreprises dynamiques se sont transformées (et par conséquent ont dû modifier leurs structures) dans le sens d'une orientation vers les marchés (market oriented) nos systèmes scolaires semblent donc rester

au stade de la formation pour le système scolaire et non pour l'environnement de ce système. Comme le démontre Bourdieu (Réf. 33), l'école se reproduit ; les structures ne le démentent pas.

La troisième différence est relative au caractère très décentralisé des unités d'une organisation divisionnaire qui disposent d'une large autonomie dans le cadre de délégation d'autorité précise. Cette autonomie s'assortit généralement – c'est une des conditions d'un fonctionnement efficace et cohérent – de système de gestion par objectif avec toutes les exigences que cela comporte, notamment sur le plan des procédures et du contrôle budgétaire. Nous sommes très loin, dans un tel cadre, des modes de fonctionnement de nos systèmes scolaires.

### 6.5 *Quelques critères-clés*

Si nous nous référons aux concepts d'Ansoff pour remettre en évidence la phase de gestion sur laquelle nous avons insisté jusqu'ici (analyse des structures), nous devons distinguer les activités logistiques (ou de production) des activités de gestion (planification, organisation, contrôle). Les premières sont celles qui s'effectuent à l'intérieur du système scolaire en vue de convertir les ressources physiques et d'information en produits finis (les élèves formés). Les secondes comprennent tous les processus d'orientation et de contrôle de l'organisation ; elles impliquent aussi bien l'étude de problèmes-types que la mise en oeuvre de méthodes spécifiques à leur résolution. Les problèmes-types peuvent être subdivisés en trois catégories : les problèmes stratégiques, structurels et opérationnels. C'est en effet du choix de la stratégie, de la structure édifiée et de la manière dont on fait fonctionner cette structure que dépend la réalisation des fins de l'organisation. Etant donné qu'il ne pouvait en aucun cas être question de choisir une stratégie qui ressortit aux décisions politiques, nous centrons donc essentiellement notre approche sur les aspects structurels, opérationnels et de procédures susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs en fonction des stratégies ; les premiers conditionnant directement le succès des seconds, il était donc convenable de les aborder d'abord. Nous pouvons ainsi terminer cette analyse, dans la perspective de l'examen du fonctionnement du système, en mettant nos conclusions en rapport avec quatre critères d'efficacité de toute organisation qui sont liés aux problèmes-types énumérés ci-dessus : l'efficacité en état stable, la souplesse opérationnelle, la souplesse stratégique et la souplesse structurelle (Réf. 145). La lenteur des temps de

réponse dans les systèmes scolaires (inertie due au système, mais aussi et surtout longueur du cycle de formation et difficulté de comparer le résultat de celle-ci avec les exigences futures auxquelles tout individu sera confronté) marque une très grande différence avec les exigences imparties aux entreprises industrielles et commerciales qui doivent être capables – au risque d'aller au devant de sérieuses difficultés – de réagir beaucoup plus vite<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle nous serions tentés, comme de nombreux opposants à toute intrusion de la gestion dans les secteurs de l'administration publique en général et dans nos systèmes scolaires en particulier, de dire qu'il est inutile, voire impossible de tenter une telle démarche. Les contraintes de notre société ne nous permettent toutefois pas de donner un quelconque crédit à une telle attitude qui n'est autre qu'une forme de démission face à des problèmes difficiles que nos ressources rares (autant financières qu'humaines) ne doivent pas nous permettre de gaspiller (les actuels cris d'alarme du type «halte à la croissance» ou «croissance zéro» sont là pour nous le rappeler). C'est pourquoi, terminer l'étude des structures en termes d'efficacité et de souplesse nous paraît essentiel.

L'efficacité en état stable doit caractériser le fonctionnement d'une organisation lorsque les niveaux et la nature de l'activité restent relativement stables au cours du temps. Tous les systèmes scolaires sont de ce type. C'est le cas où l'efficacité dépend fortement de la configuration des éléments du système logistique (procédures d'allocations budgétaires, systèmes de rémunération, systèmes d'information, objectifs et modes de contrôle de gestion), la structure optimale étant finalement celle qui produirait un niveau d'activité spécifié au moindre coût. Sur le plan du système de gestion, le problème majeur est la répartition des responsabilités de décision entre les divers niveaux par une décentralisation adéquate et le maintien d'un encadrement supérieur léger, avec juste assez de capacité pour assumer la charge de décision à prendre. Il est évident que cet «encadrement léger» doit se traduire en pratique par un nombre de personnes en relation avec les types et le nombre des décisions; c'est dire que, dans un système bureaucratique où la centralisation reste très marquée, c'est une condition difficilement réalisable, du moins à court terme (voir Annexe A4).

La souplesse opérationnelle implique indiscutablement des caractéristiques opposées à celles des organismes en état stable. Bien qu'il soit parfois utile de disposer aussi d'une logistique capable de réagir et de s'adapter rapidement dans une école, il n'est pas dans la nature des activités scolaires de changer

<sup>1</sup>Voir pt 3.2.

brusquement et fréquemment. Il est donc d'autant plus aisé de dégager les secteurs plus sensibles que d'autres pour développer les moyens nécessaires à obtenir une souplesse opérationnelle convenable. Nous pensons, par exemple, au besoin de connaître suffisamment tôt avant le début de l'année scolaire les effectifs d'élèves prévus, pour ajuster dans les écoles les besoins réels en nombre de classes, nombre d'enseignants, matériel scolaire. C'est un problème qui se pose chaque année, mais qui ne se répète ni fréquemment, ni de manière aléatoire. Une réponse partielle y a été donnée par le raccourcissement du délai de répartition, obtenu en utilisant l'ordinateur pour divers types d'analyses préalables. Cependant, à notre connaissance, il n'a pas été abordé l'étude de ce problème en termes de flux et d'incidences ramifiées sur les coûts de fonctionnement: décisions d'approvisionnement, gestion de stock, gestion de personnel, affectation optimale des classes, notamment. Il va de soi qu'en l'absence de possibilité d'amélioration à court terme de la qualité d'une planification d'effectif, un simple déplacement des délais d'inscription ou de choix pour le niveau d'enseignement « $X + 1$ » permet d'améliorer sensiblement le temps disponible pour une meilleure gestion. Lorsque différents organes sont impliqués, l'examen du flux des décisions, le choix des activités essentielles et des moyens à utiliser est indispensable. Dans un système où la souplesse reste difficile en raison des contraintes dues aux petites dimensions des unités (nombre de classes faible et transferts entre classes ou unités très limités), l'amélioration de l'utilisation des moyens disponibles exige une prise d'information corrélativement meilleure.

La souplesse stratégique mesure la capacité de l'organisation à réagir à des changements dans la nature (plutôt que dans le volume) de son activité. Nous abordons un niveau de difficulté qui touche plus les organes centraux que les unités opérationnelles. Il faut, en effet, être en mesure d'agir convenablement sur le vieillissement du contenu des programmes, sur les méthodes de formation des enseignants, sur les moyens pédagogiques, sur la nature des règles et statuts qui régissent l'ensemble de l'organisation. Les exigences d'une certaine souplesse stratégique créent des contraintes difficiles pour une organisation,<sup>1</sup> mais qui sont très nettement fonction des impératifs d'adéquation plus ou moins rapides des moyens aux fins. Les conditions fondamentales à poser sont celles d'une capacité pour l'organisation à appréhender convenablement les modifications et grandes tendances de l'environnement du système scolaire

<sup>1</sup>C'est une des raisons pour lesquelles des procédures spécifiques aux prises de décisions stratégiques ont été développées (cf. par exemple Réf. 168). Leurs contenus ne permettent toutefois pas de transfert immédiat aux décisions scolaires. Les approches proposées devraient servir de modèles pour le développement de procédures adaptées aux divers secteurs de l'administration publique les intégrant dans la phase du «*Planning*» d'un système PPB: cf. ch. 8). Notre travail n'a pas porté sur ce type de recherche.

(politiques, économiques, sociales) pour les transformer en nouveaux objectifs opérationnels. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 3, volume 1 où nous avons traité le problème des finalités.

Le quatrième critère d'efficacité est celui de la souplesse structurelle qui est liée à la capacité d'une organisation à se transformer, aussi bien lorsque des changements de stratégie l'exigent que lorsque les systèmes logistiques évoluent. Quand des procédures de décision sont susceptibles de transformation et d'amélioration par l'introduction du traitement informatique en ordinateur, les structures doivent pouvoir s'adapter à des conditions nouvelles de fonctionnement. Ces adaptations sont d'autant plus opportunes qu'elles peuvent – à l'intérieur d'un cadre global correspondant aux objectifs généraux – être ajustées par des unités disposant d'un pouvoir de décision décentralisé et en mesure de lier très exactement les systèmes nouveaux aux besoins réels (différenciation et intégration selon Réf. 73).

Il reste à assortir ces quatre critères d'efficacité de deux contraintes de possibilités qui sont une limite plus ou moins rigide à toute tentative de mise en place d'organisation plus efficiente. La première contrainte est de nature humaine ; si l'organisation ne dispose pas des effectifs suffisants et adéquats, si les modes de fonctionnement ne sont pas susceptibles de favoriser la motivation et les possibilités d'épanouissement personnel dans le travail, les systèmes les plus judicieux ne sauraient donner les résultats attendus. Il ne fait pas de doute qu'en matière pédagogique, la formation des enseignants est assurée et que les compétences techniques ainsi acquises garantissent une bonne adéquation des formations aux fonctions<sup>1</sup>. Cependant, les écoles ne disposent en général pas d'un personnel quelque peu formé aux problèmes d'administration. Les chefs d'établissement, tiraillés entre les exigences simultanées de la pédagogie, de la discipline et d'une paperasserie toujours plus envahissante en sont souvent réduits à ne se fier qu'à leur bon sens, leur imagination ou leur habitude d'un certain système « D ». Il en résulte ainsi bien des difficultés dans le rôle qu'un directeur doit assumer, son intervention étant réclamée en matière d'enseignement, de discipline, d'administration et d'intendance<sup>2</sup> le contraignant à se démultiplier constamment et sa fonction prenant ainsi une tournure parcellaire. Si ses compétences techniques en matière pédagogique

<sup>1</sup> À l'exception du cas des enseignants universitaires qui ne reçoivent aucune formation en matière pédagogique, la plupart d'entre eux calquent leurs méthodes sur celles qu'ils ont connues lors de leur formation scolaire ou lors de remplacements dans les écoles, effectués en cours d'études; il en résulte souvent une relation, du type professeur-«étudiant-élève» plutôt que professeur-«étudiant-adulte» dont les causes profondes et les incidences devraient être l'objet d'études spécifiques.

<sup>2</sup> Les quatre fonctions principales d'un directeur d'école que cite Javeau (Réf. 153).

sont évidentes (le directeur d'école est généralement un ancien enseignant) ce n'est en principe pas le cas en matière de planification, d'organisation, de contrôle, de communication<sup>1</sup>.

La seconde contrainte est de type économique et concerne aussi bien les limitations relatives aux coûts de démarrage de nouveaux systèmes que celles qui ont trait aux coûts de leur fonctionnement futur. La plus grande difficulté réside dans la mise en relation des coûts aux avantages attendus; des approches spécifiques dites d'analyse coûts/avantages mettent à la disposition des spécialistes des moyens nouveaux d'évaluation, utilisables dans les cas où les résultats attendus sont de nature plus qualitative que quantitative. Etant donné la nature non commerciale des activités d'un système scolaire qui dépend sur le plan financier de l'enveloppe budgétaire que lui accorde l'administration publique, il est indéniable que les contraintes de coût sont souvent l'élément-clé des possibilités qui s'offrent aux responsables. C'est pourquoi, à nouveau, l'on peut constater l'absolue nécessité d'une bonne maîtrise des coûts liée à un système budgétaire et de choix d'objectifs plus élaborés que ceux que nous connaissons. Enfin, il ne fait pas de doute qu'il ne suffit pas de prôner par des mots (les tenants du fédéralisme en sont les principaux leaders) la «décentralisation coordonnée». Nous avons vu que les critères qui doivent présider au choix des modes de centralisation-décentralisation dans des structures équilibrées et intégrées ne sont ni évidents, ni standardisables<sup>2</sup>.

La procédure d'élaboration qu'Ansoff et Brandenburg tirent de leurs travaux (Réf. 145) démontre avec évidence que les interrelations et contraintes sont nombreuses; toutes requièrent des analyses spécifiques si l'on souhaite en tenir compte (Annexe A6)<sup>3</sup>, en vue d'élaborer une structure acceptable. Nous utilisons à dessein le terme «acceptable», parce que nous pensons, à l'exemple de Cyert et March (Réf. 151), que la solution «optimale» doit faire place à la notion de «solution acceptable», susceptible de canaliser des objectifs contradictoires et capable d'apprentissage. Nous passons ainsi de l'empirisme à la rationalité (c'est le but de la gestion), mais cette rationalité (approche des néo-classiques et des écoles quantitatives) devient «rationalité limitée» (Réf. 151 et 155). Elle ne doit pas être recherchée pour elle-même, il faut la rechercher dans

<sup>1</sup> Les quatre fonctions de direction classiques (Réf. 154).

<sup>2</sup> Aux critères objectifs s'ajoutent des critères subjectifs qui tiennent au fait que la décentralisation a aussi pour but de donner plus de liberté (Réf. 155); celle-ci est toutefois perçue de manière très différente d'un individu à un autre d'où l'impossibilité de fixer des critères standards et la difficulté de savoir jusqu'à quel point la contrainte peut être relâchée, pour arriver à un équilibre effectif entre liberté et contrôle étant donné que tous deux sont nécessaires. La seule référence à des critères subjectifs est donc, du point de vue des objectifs d'une organisation, aussi insuffisante que la référence aux seuls critères objectifs, du point de vue de l'individu.

<sup>3</sup> Il ressort aussi de cette procédure qu'il n'est pas question de croire qu'un seul et même modèle peut être développé et mis en place dans tous les secteurs de l'instruction publique. Ce serait aller à l'encontre de toute approche structurelle dynamique. Par contre, il est nécessaire de souligner que les principes-clés et les processus de gestion restent des exigences à satisfaire.

la perspective d'une amélioration de fonctionnement pour rendre à la fonction pédagogique toute son importance en évitant de la voir submergée par les exigences envahissantes de la fonction administrative (Réf. 153). Et ce n'est pas, comme d'aucuns semblent encore le croire, parce que l'ordinateur est de plus en plus utilisé comme moyen de gestion que sera résolu cet aspect fondamental de la conduite d'une organisation, touchant directement aux processus de décision, à la responsabilité qui doit y être attachée et par conséquent à une certaine conception de l'homme au travail et dans la société<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Voit notamment Réf. 146, 147, 138 et annexes A5 et A7.

## DEUXIÈME PARTIE:

### **La dynamique d'un système scolaire**

- 7 Les flux et couplages
- 8 Le fonctionnement du système scolaire neuchâtelois
- 9 Les mutations souhaitables

Aborder l'analyse du fonctionnement d'une organisation en terme de dynamique des systèmes, c'est mettre l'accent sur les phénomènes d'interaction qui s'y produisent, «une interaction représentant n'importe quelle influence exercée par un élément du système sur un autre élément, avec la seule restriction que cette influence ait un sens dans l'optique de la finalité du système» (Réf. 157). Généralement les membres d'une entreprise ou d'un service public sont d'accord pour considérer que leur organisme forme un tout et se situe dans un complexe évolutif, que les processus de gestion sont compliqués et que la décentralisation assortie à la délégation est seule susceptible de la combattre, que l'introduction de l'ordinateur peut conduire vers des styles de gestion nouveaux, qu'enfin le rôle des hommes est capital à tous les niveaux. Paradoxalement, si un consensus sur ces principes existe souvent, il se double de contradictions fondamentales : les dirigeants espèrent combattre la complexité des problèmes par leur morcellement en fragments disjoints et la nécessité d'évolution et d'adaptation se perd souvent dans les sables de l'automatisation ; le principe de décentralisation est fréquemment biaisé par l'octroi de pouvoirs, délégués sans moyens ni latitude décisionnelle, donc ne pouvant s'assortir d'une responsabilité correspondante, par la prolifération d'états-majors de spécialistes et l'introduction du traitement électronique de l'information ; des outils de gestion sophistiqués sont utilisés sans remettre en cause les processus de travail et on substitue ainsi l'objectif mécanisation à celui d'une prise de conscience (c'est l'ordinateur qui est devenu «le» responsable). (inspiré de Réf. 125). Pas plus que tout autre organisme d'une certaine dimension un système scolaire n'échappe à ces contradictions. Les dysfonctions structurelles (voir ch. 6) mises en évidence démontrent par exemple à quel point les sous-systèmes sont découplés les uns des autres par rapport à un état-major central important. Les procédures budgétaires de l'administration publique, auxquelles les divers secteurs scolaires sont soumis sont un autre exemple de contradictions qu'aucun système automatisé ne saurait résoudre : le mécanisme des positions budgétaires non transférables et non reportables d'un exercice à l'autre conduit à des comportements d'utilisateurs qui vont presque toujours dans un sens inverse à celui d'une utilisation rationnelle des ressources. En effet, l'évaluation a priori des besoins financiers par poste est basée, soit sur des contraintes fixes (par exemple salaires plus augmentations légales), soit sur les dépenses des exercices précédents (par exemple crédits de fonctionnement), soit encore sur l'expérience (par exemple dépense unique pour l'entretien ou pour un nouvel investissement) ; à partir du moment où le crédit est accepté, le contrôle de son utilisation ne portera que sur la conformité

<sup>1</sup>Voir aussi volume I, ch. 5.

de la dépense à l'affectation prévue et aucun effet tendant vers une compression de la dépense ne sera exercé. L'objectif des utilisateurs est en effet de parvenir à l'épuisement des postes budgétaires concernés, puisque d'une part, l'excédent ne peut faire ni l'objet d'une réserve, ni d'un transfert. De plus, et il s'agit certainement de la pression externe la plus forte qui conduit à de tels comportements, si les crédits prévus n'ont pas été épuisés, l'utilisateur assiste généralement à une réduction du montant affecté pour la période budgétaire suivante. Ce mécanisme, caractéristique des systèmes budgétaires traditionnels des administrations publiques provoque en fin de compte la double conséquence, en début de période, d'une surévaluation des crédits demandés et, en cours d'exercice, d'une dépense totale des crédits obtenus. Quelle que soit la situation conjoncturelle et les pressions des responsables financiers, ces comportements ne peuvent changer et les compressions qui sont opérées linéairement (réductions en % par rapport à l'importance relative des dépenses des exercices précédents) vont à l'encontre d'une saine utilisation des ressources. Ils provoquent de surcroît, au niveau des relations entre les différents secteurs, des tensions sans cesse répétées souvent facteur de démotivation, parce que les stratégies personnelles sont les seules solutions permettant de maximiser des positions budgétaires sectorielles; il en résulte la plus grave des conséquences en matière de gestion qui est l'impossibilité d'obtenir des membres de l'organisation tout comportement de respect d'objectifs et priorités globaux: on y adhère souvent, on ne s'y conforme que rarement. L'inexistence de documents fixant explicitement des objectifs qualitatifs et quantitatifs en est non seulement une preuve, mais aussi une des conséquences. Tous les responsables de l'administration publique que nous avons interrogés, à tous les niveaux, nous ont avoué que les règles en vigueur empêchaient toute souplesse. Nous y ajouterons que nous avons fréquemment rencontré, lors de nos investigations, des dirigeants préoccupés par le besoin d'une poursuite d'objectifs globaux cohérents et soucieux d'intégrer leurs propres sous-systèmes aux exigences de l'ensemble; toutefois, il faut bien constater que leurs efforts sont rarement couronnés de succès, car leurs comportements finals sont fonction des procédures et des comportements des autres membres de l'organisation.

C'est pour trouver des réponses à ces types de contradictions, pour dépasser la tendance qui consiste à considérer chaque problème comme un cas particulier, que l'analyse doit être abordée globalement, le tout étant jugé plus important que la partie et les processus plus essentiels que leurs éléments constitutifs (Réf. 158). Les limites d'une analyse structurelle sont ainsi mises en évidence; si la description des composantes organiques d'un système est indispensable pour le cerner, si des dysfonctions structurelles fondamentales peuvent être relevées, l'analyse n'en reste pas moins incomplète. Les relations de nature hié-

rarchique et fonctionnelle ne peuvent suffire à comprendre comment s'interpénètrent les processus, ni mettre en évidence des dysfonctions de fonctionnement. Dans une organisation où les contraintes institutionnelles sont très rigoureuses et où les résistances aux changements, tant internes (pouvoir exécutif) qu'externes (pouvoir législatif, pouvoirs publics) peuvent être particulièrement marquées, la description des modes de fonctionnement, par le repérage de l'évolution des variables les plus importantes, par les liaisons entre diverses transformations locales ainsi que par les processus de régulation et de contrôle est une approche fondamentale. Si la structure doit suivre la stratégie, elle doit aussi suivre la mise en place des systèmes de traitement, de pilotage et d'information<sup>1</sup>. La stabilité étant une des caractéristiques types de toute organisation scolaire (voir ch. 6), c'est en effet moins la stratégie que des modes de fonctionnement inadaptés qui sont susceptibles de rendre, à court et moyen termes, l'organisation peu efficace (coûts élevés, souplesse opérationnelle faible, motivation des collaborateurs peu soutenue, par exemple). C'est donc en agissant sur les procédures et les moyens (voir notamment nos réflexions sur l'analyse des coûts) que nous pouvons espérer trouver des possibilités d'amélioration sensible des modes de gestion.

Ensuite seulement, et en fonction d'exigences nouvelles, des structures spécifiques, tenant compte de toutes les contraintes et de tous les critères d'organisation particuliers (voir ch. 6), pourront être élaborées.

L'analyse doit donc passer par l'identification des divers types de flux qui relient entre elles les unités d'un système d'instruction publique, tout en ne se préoccupant, ni de savoir à quels organes officiels correspondent les unités, ni de retenir le réseau de subordination existant. C'est une étape qui nous conduira, tout en analysant le système, à reconstruire au fur et à mesure le réseau de ses interrelations. L'étude des interviews que nous avons menée sur le terrain, ainsi que celle de questionnaires, construits selon la même méthodologie que nous utiliserons pour décrire le système, devront ensuite nous permettre d'évaluer le degré de cohésion de l'ensemble par l'existence ou non de supports appropriés correspondant aux flux mis en évidence. Enfin, l'examen de quelques instruments-clés de pilotage devrait, par une mise en relation avec les diverses démarches employées, déboucher sur l'évaluation des modes de fonctionnement de l'ensemble du système, un diagnostic des dysfonctions relevées et les remèdes possibles.

<sup>1</sup>Pour une description détaillée de ces trois types de systèmes, voir réf. 72.

## Les flux et couplages

Les relations entre unités d'une organisation complexe sont de nature diverse: comptables, juridiques, techniques, humaines, économiques, d'information, de contrôle, de régulation. Par ailleurs, les décompositions possibles d'un ensemble en divers sous-ensembles dépendent de nombreuses caractéristiques: les critères peuvent être l'identité, la complémentarité, le type de fonction, le lieu d'implantation, le caractère des composantes, les rythmes de fonctionnement, par exemple. Les exigences d'une approche système doivent, face à ces partitions possibles, tout à la fois concilier une prise en compte convenable de la complexité de tout grand système avec la nécessité d'une décomposition en sous-ensembles observables, laissant espérer un travail opératoire conduisant à des résultats. L'ensemble des relations fait ressortir deux types de subdivisions possibles: une décomposition fonctionnelle qui correspond, pour une entreprise, au découpage classique entre les secteurs administratifs, techniques et commerciaux, d'une part, ainsi qu'une décomposition basée sur les relations qui connectent les éléments, d'autre part. Ces deux types de partition se complètent l'un l'autre dans la mesure où les relations s'appliquent à des éléments qu'il est nécessaire d'avoir identifiés. La structure formelle qui les relie peut ainsi par la même occasion être établie (toute la première partie en a été l'objet), si des organigrammes officiels n'existent pas ou sont insuffisants, en vue d'une comparaison postérieure avec les structures relationnelles de fonctionnement.

Si l'analyse fonctionnelle ne pose pas de difficulté particulière (il suffit d'identifier le découpage formel de l'organisation) et peut être menée à l'aide de techniques classiques, l'analyse des relations entre unités pose le double problème du choix des types de liaisons à étudier et de l'utilisation d'une méthodologie adéquate. Il faut noter que les spécialistes en matière d'organi-

sation étaient jusqu'ici totalement dépourvus d'un instrument approprié à une prise en compte de la diversité des relations dans leurs interactions réciproques; chaque type de problème était en somme abordé pour lui-même avec des moyens spécifiques aux disciplines concernées. Nous devons à Jacques Mélèse l'apport récent d'une méthodologie qui appartient à l'approche par les systèmes, basée sur les concepts de la cybernétique et de la théorie de l'information: l'analyse modulaire<sup>1</sup>; elle permet de donner une réponse aux insuffisances des approches traditionnelles parce que, à l'instar des travaux en matière de régulation et de mesure de l'information dans les systèmes, elle permet d'aborder les relations dans les organisations en termes de flux. Il faut toutefois se garder de croire qu'elle se substitue aux approches traditionnelles, car ce serait commettre une erreur grave; elle n'est pas non plus un modèle normatif. C'est par contre un modèle descriptif potentiellement puissant, susceptible d'aider l'analyste à porter un diagnostic intégré sur les «mécanismes qui caractérisent le fonctionnement de l'organisation»<sup>2</sup>. Si elle ne peut en aucun cas être l'instrument d'analyse des phénomènes de psycho-sociologie des organisations, elle peut néanmoins y contribuer, au travers de la compréhension du réseau des relations «mécaniques» du système et de ses sous-systèmes.

Le modèle de Mélèse a paru particulièrement approprié et nous avons tenté de l'opérationnaliser. Avant de l'appliquer à la description du système scolaire, il nous paraît indispensable, pour la bonne compréhension de notre démarche, d'en présenter l'essentiel tout en identifiant les variables qui lui correspondent dans la réalité.

### 7.1 *L'analyse modulaire*

L'objectif de la méthode d'analyse modulaire (A.M.S.)<sup>3</sup> développée par Mélèse est de permettre l'étude du champ de la gestion, c'est-à-dire des opérations répétitives qui constituent la plus grande partie de l'activité de tout organisme. Mises à part les formes très partielles appliquées à l'analyse informatique (organigramme de chaînes de traitement automatisable), les procédures nouvelles du PPBS ou de la RCB et les systèmes de gestion par projets qui tous tendent à isoler des opérations ou groupes d'opérations non répétitives, l'approche par l'analyse de système n'avait pas conduit à la formulation d'une méthodologie axée vers l'étude des activités existantes. C'est cette lacune que

<sup>1</sup>Réf. 72

<sup>2</sup>L'expression est de J. Mélèse (Réf. 72).

<sup>3</sup>A.M.S.: Analyse Modulaire des Systèmes de gestion.

tente de combler l'A.M.S., car c'est essentiellement une méthode descriptive des structures et du fonctionnement d'organismes complexes (entreprises, services publics) dont le but est de pouvoir remettre en question un état existant sur les bases les plus rationnelles possibles. Tout système étant décomposable en un certain nombre de sous-ensembles (voir annexe B1), jusqu'à un certain degré de finesse voulu, il en résulte un certain nombre d'unités plus ou moins élémentaires, des modules<sup>1</sup> (voir annexe B2), qui sont d'une manière ou d'une autre en relation avec les modules ou sous-systèmes des niveaux qui les précèdent et, quel que soit le niveau du problème, il existe toujours un niveau supérieur qui délivre leurs objectifs. Chaque module a une fonction majeure consistant à transformer (traiter) un flux correspondant à sa mission principale en fonction de ses contraintes internes (ses propres moyens, ses règles), d'informations externes diverses et des objectifs qui lui sont assignés. Il devient alors possible d'en extraire trois systèmes composants:

- un système technologique ou de traitement opérant l'ensemble des transformations spécifiques du système; dans le cas d'un système scolaire il s'agit donc des unités de formation (qui hébergent les actes pédagogiques proprement dits);
- un système de pilotage assignant les objectifs aux sous-systèmes et modules de chaque niveau;
- un système d'information et de mesure qui véhicule l'ensemble des données formelles et informelles au travers des modules et dans le système.

Il va de soi que ces trois types de relations d'un système sont, comme nous l'avons déjà relevé, insuffisants pour comprendre et expliquer le comportement global d'une organisation, mais ils ont l'avantage de permettre un repérage homomorphe (chaque module étant formalisé selon un même schéma) des différentes unités. L'analyse conçue sous cette forme se présente ainsi essentiellement comme un tronc commun de description de l'organisme permettant ensuite d'y greffer des études spécialisées et le cas échéant plus fines. «C'est la capacité de coordination de ces approches qui va ainsi être mise au premier plan» (Réf. 72).

L'intérêt du modèle est double, dans la mesure où il permet non seulement un découpage en sous-unités conçues selon les mêmes principes, mais parce qu'il s'assortit conjointement d'une typologie des facteurs et variables à prendre en compte facilitant la description cohérente des éléments et systèmes

<sup>1</sup>D'où le nom de la méthode.

composants en vue de l'étude des correspondances entre entrées et sorties des modules liés. Cette typologie comprend sept classes de composantes (voir annexe B3) dont le contenu varie selon le niveau de finesse retenu.

Les deux premiers groupes sont réservés aux « facteurs internes » des modules de traitement et de pilotage qui sont les moyens, méthodes et règles concourant à la réalisation des transformations qu'ils opèrent. Si l'on considère un centre scolaire comme l'unité de traitement la plus fine, on trouvera en tant que facteurs internes l'ensemble des moyens compris dans l'unité (administratifs, de soutien pédagogique), le personnel proprement dit, les règles spécifiques de fonctionnement et leur degré de codification (directives d'utilisation des moyens, par exemple certains contenus de Réf. 101 et 102), les moyens de contrôle interne (normes relatives aux absences, aux épreuves, aux postes budgétaires).

Les troisièmes et quatrièmes groupes sont réservés aux entrées et sorties du module de traitement; ils comprennent les flux principaux et secondaires sur lesquels s'opèrent la transformation correspondant à la mission du module (pour une école: formation des élèves de différents niveaux ou, pris à un niveau et dans une branche particulière: formation des élèves du niveau secondaire inférieur de 4<sup>e</sup> année scientifique en allemand, par exemple) et les flux d'information nécessaires d'une part, utiles d'autre part, à la réalisation de la transformation (au niveau de l'enseignement d'une discipline spécifique il pourrait s'agir de l'état d'avancement du programme dans une discipline complémentaire, des résultats d'un élève dans d'autres branches, de la modification apportée à une forme d'enseignement par un collègue et susceptible d'affecter l'efficacité dans une classe, etc.).

Les cinquièmes et sixièmes groupes concernent les entrées et sorties du module de pilotage qui comprennent le flux des variables de contrôle (objectifs reçus, puis transformés par le pilote pour être assignés au module de traitement) et les flux des informations. Comme pour le module de traitement, celles-ci peuvent être opératives (indispensables pour que le pilote soit en mesure d'opérationnaliser des objectifs), ou informatives (susceptibles d'améliorer les décisions prises).

Le septième et dernier groupe est celui des variables essentielles qui mesurent le degré de réalisation de la mission d'un module ou sous-système. Il faut se garder de confondre à ce stade ce que l'on appelle les éléments de contrôle interne, par exemple s'il s'agit d'un module de traitement d'enseignement, les notes attribuées individuellement aux élèves d'une classe, avec les variables essentielles qui pourraient être dans ce cas, des éléments du type « taux d'échec

moyen de la classe», «degré de réalisation du programme par type de branches», ou tout autre critère susceptible de mesurer l'efficacité globale de la classe en question, tout au long d'une année scolaire et par rapport à des normes standards ou à des résultats globaux d'autres classes. Cette distinction est souvent délicate à établir en raison du changement de nature des indicateurs selon le niveau auquel l'analyse s'arrête: pour un module élémentaire dont les facteurs internes ne sont plus que des composants mécaniques (une machine simple, par exemple), les indicateurs seront essentiellement externes au module, permettant de contrôler l'output du module; pour un module composite, par contre, dont les modes de transformation internes ne sont pas analysés (un ensemble de machines dans un atelier), les indicateurs précédents deviennent «facteurs de contrôle interne» et les indicateurs spécifiques du module composite doivent mesurer son output final. Dans un système scolaire, les mêmes raisonnements s'appliquent, selon que le module opère une transformation élémentaire (la leçon de français dans une classe déterminée) ou un ensemble de transformations dont il faut mesurer les résultats globaux (le coût de l'enseignement de la physique pour le niveau secondaire inférieur). L'importance d'une réflexion de fond sur la nature des variables essentielles à choisir prend tout son sens lorsque l'on sait que les contrôles à effectuer doivent être mis en regard des objectifs assignés. Au point de vue méthodologique, nous disposons donc d'un très puissant instrument dialectique et heuristique.

L'apparente impasse à laquelle tous les milieux concernés se heurtent en tentant de définir des finalités et objectifs peut ainsi être dépassée par l'établissement de moyens de mesure des missions effectivement réalisées; l'inventaire concret des activités exercées et les résultats obtenus deviennent ainsi l'instrument de réflexion initial à une remise en question éventuelle des missions et partant des objectifs implicites qu'elles sous-entendent. D'implicites, les objectifs deviennent explicites et peuvent être mis en regard les uns des autres à tous les niveaux. Leur degré de cohérence est alors susceptible de révéler d'éventuelles lacunes et conduire à l'expression de nouvelles variables à contrôler. L'étude des activités réelles n'étant imaginable qu'avec l'aide de ceux qui les exercent, c'est une procédure d'emblée très impliquante pour tous les collaborateurs d'une organisation et qui permet de tendre (tous autres préalables de gestion réalisés<sup>1</sup>) vers un accroissement de leur motivation en tant que membres de celle-ci. Cela peut d'ailleurs préfigurer, voire même préparer, la mise en place de systèmes de gestion par objectifs (voir également ch. 9).

<sup>1</sup>Voir ch. 6.

L'attention doit ainsi porter sur deux classes de relations privilégiées qui expriment la dynamique d'un système: les flux qui relient les modules de traitement, de même que les flux qui véhiculent les objectifs et partant, relient les modules de pilotage. Les premiers concernent tout aussi bien la chaîne des transformations successives qui s'opèrent en fonction des missions assignées, que l'ensemble des relations qui règlent, déclenchent et contraignent les missions des modules de traitement, en fonction des exigences des unités qui les précèdent ou les suivent. Les seconds véhiculent les objectifs et montrent leur répartition ainsi que celle des responsabilités dans l'organisation; il apparaît à l'analyse une hiérarchie d'objectifs et sous-objectifs que chaque niveau fixe pour un niveau inférieur<sup>1</sup>, à mesure que l'on descend dans la structure: le degré de détail augmente et l'horizon d'anticipation diminue. C'est la séquence classique de gestion par objectifs. (Nous retrouvons ainsi les propositions formulées au volume 1, pt 5.2.3 et ch. 6).

## 7.2 *Les partitions du système instruction publique*

Le découpage d'un système en sous-unités plus ou moins élémentaires pose trois types de difficultés auxquelles une réponse doit être donnée avant toute investigation.

La première est directement liée aux buts à atteindre et concerne les activités à observer. Puisque toute activité est décomposable en un couple unité finalisante/unité causale (voir annexes BI), le choix des relations à observer entre différents couples implique celui d'une chaîne spécifique de traitement relative à un type d'activité particulier (enseignement d'une branche, enseignement à un niveau, enseignement dans une classe, enseignement dans un collège, procédure budgétaire, commande de matériel...). Une étude en profondeur impliquerait la prise en compte successive, selon un ordre de préférence à définir (urgence, nature des problèmes, difficultés particulières), de toutes les activités d'une organisation. Notre propos s'axe plutôt vers la mise en évidence de dysfonctions-clés, c'est-à-dire que l'étude doit être suffisante pour poser un diagnostic, et non pour résoudre chaque problème.

La deuxième difficulté consiste à trouver un degré de finesse dans l'analyse qui soit suffisamment révélateur. Il n'existe pas de règle absolue, mais pour Mélése, «un signe caractéristique qui montre qu'on en arrive à une maille trop

<sup>1</sup>Le niveau inférieur pouvant d'ailleurs participer à cette fixation: c'est le cas de l'application d'une direction participative par objectifs (DPPO).

fine, consiste à ne pouvoir découvrir des variables essentielles à attribuer à un pilote; c'est le cas lorsqu'on en arrive à des critères tels que: «respect du programme», «respect des consignes», «surveillance de la bonne exécution»...» (Réf. 72).

Troisième écueil enfin, le niveau par lequel l'étude doit démarrer qui favorisera, ou une vue globale du système (analyse partant de la direction générale, dans notre cas de l'administration centrale), ou une compréhension des activités élémentaires (analyse de bas en haut). Bien que la solution idéale consiste à réaliser simultanément l'une et l'autre, pour que chaque action puisse immédiatement se replacer dans un ensemble, il nous était évidemment impossible d'opérer sur tous les tableaux.

La démarche que nous avons adoptée, pour donner une réponse acceptable à chacune de ces difficultés a été principalement dictée par notre incapacité à découvrir des variables essentielles liées à des pilotes ou des objectifs, par le caractère très disjoint des unités du système que l'approche par les structures (1ère partie) nous a révélé, ainsi qu'en raison de la multiplicité des organes de décision existant. L'essentiel consistait d'abord, partant de quelques activités-clés de tout système scolaire, à construire les chaînes de traitement correspondantes pour poser les bases d'une réflexion en termes de système, que devraient approfondir ensuite conjointement pédagogues, gestionnaires et politiciens. Nous aborderons ainsi, d'un point de vue différent, mais complémentaire, la notion de structure de programme présentée par le biais de l'analyse des coûts (voir volume 1, pt 5.2.2).

### 7.2.1 *Les sous-systèmes d'enseignement et de soutien*

Les descriptions structurelles classiques ne font apparaître qu'un tissu partiel des relations existant dans une organisation. Les unités d'un système scolaire sont susceptibles de s'imbriquer de manière très différente selon les correspondances entre variables d'entrée et de sortie qu'il est souhaitable d'observer. C'est d'ailleurs de la nature des flux pris en compte que se dégageront les structures de programme auxquelles devront venir se greffer des instruments spécifiques de mesure des résultats dont les budgets de programmes sont un des moyens.

La représentation schématique qui vient la première à l'esprit lorsqu'il s'agit de présenter les interrelations des différents sous-systèmes d'une organisation est celle qui conduit à l'analyse du «flux technologique principal», c'est-à-dire



dances entrées-sorties de chacune d'entre elles. Verticalement, le flux correspond aux élèves qui entrent dans le système scolaire, passent dans ses unités et quittent le système. Horizontalement, les flux sont censés véhiculer les objectifs assignés aux blocs correspondants (les entrées) ainsi que les résultats obtenus en terme d'activité, de coûts et d'efficacité (les sorties). Cette représentation grossière appelle les remarques suivantes :

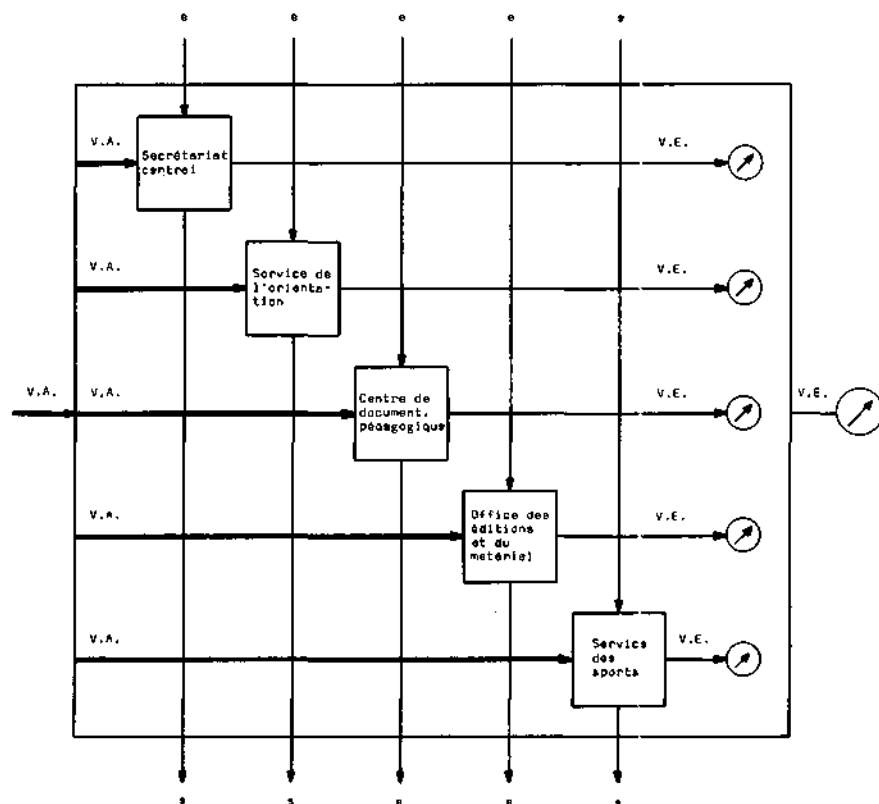
- aucune unité ne peut être considérée comme indépendante, dans la mesure où le flux principal (élèves) relie les blocs entre eux;
- le rythme de passage des éléments du flux principal entre les unités est lent et discret<sup>1</sup> (l'unité de temps est l'année); il en ressort que les rythmes de contrôle doivent pouvoir y être adapté beaucoup plus aisément que dans les cas de flux continu et rapide et que les correspondances entre sorties d'une unité et entrées dans l'unité suivante sont d'autant plus faciles à planifier;
- les moyens à mettre en oeuvre dans chacune des unités ne sont pas indépendants pour qu'un équilibre coût/efficacité soit réalisé à chaque niveau, bien qu'il existe une spécificité liée à la mission propre de chaque bloc (méthode pédagogique, par exemple);
- la cohérence des variables d'action (traduction opérationnelle des objectifs assignés dont les programmes sont un des moyens) n'est pas suffisante en soi pour assurer l'absorption des variations de comportement des unités entre elles; la connaissance des programmes d'enseignement prévus doit donc se doubler de flux d'information en retour (feedback) dont les rythmes s'adaptent aux exigences de ceux des flux principaux et dont les contenus correspondent aux besoins spécifiques des unités considérées (problème des filtres).<sup>2</sup>
- les variables essentielles (qui mesurent les résultats) doivent être assignées à un responsable (pilote) pour chaque niveau; celui-ci doit conjointement disposer des moyens pour agir, afin de régler les missions de son unité en fonction des objectifs assignés.

L'articulation des sous-systèmes fonctionnels est sensiblement différente de celle des sous-systèmes de soutien : ils ne sont pas couplés en série par un flux principal de même nature et leurs missions sont très différentes les unes

<sup>1</sup> Au sens mathématique du terme.

<sup>2</sup> Les unités étant couplées de manière séquentielle, les exigences des unités immédiatement adjacentes ne sont pas de même nature que celles des unités séparées par plusieurs niveaux; c'est pourquoi les couplages en matière d'information doivent non seulement exister, mais être adaptés.

des autres (figure 51). Leurs flux principaux correspondent aux activités principales qu'ils exercent (pour l'office des éditions et du matériel, il s'agit notamment du matériel qui transite par l'office; pour le service de l'orientation, des informations traitées dans ses unités, par exemple).



Légende : e : Entrées du flux "technologique" principal }  
 s : Sorties du flux "technologique" principal }  
 V.A. : Variables d'action  
 V.E. : Variables essentielles

}} les entrées-sorties secondaires et intermédiaires, tout  
 comme les flux d'information ne figurent pas

Figure 51 : Le système de l'Instruction Publique Neuchâteloise :  
 les sous-systèmes de soutien

Comme dans de nombreuses organisations, les organes de soutien peuvent apparaître très disjoints des autres unités. La représentation de la figure 51 met particulièrement en évidence ce risque puisqu'aucune liaison n'apparaît entre sous-systèmes de soutien. Il faut se garder d'une telle interprétation dans la mesure où, d'une part, les flux d'information ne figurent pas et, d'autre part, les flux principaux de chacune des unités correspondent en fait à des entrées technologiques secondaires (le matériel, par exemple) ou des entrées informatives (les directives, par exemple) des unités du sous-système d'enseignement. De plus, des sorties secondaires ou informatives de ceux-ci deviennent des entrées des sous-systèmes de soutien (informations statistiques sortant d'un module d'enseignement devenant flux principal pour un organe du service de l'orientation). Toutes les remarques formulées à propos de la figure 50 s'appliquent aussi de la même manière pour ce deuxième sous-ensemble. Dès lors, nous pouvons constater que le tissu réel des flux entre unités d'un système, étant très complexe, c'est par la réduction de celle-ci à un niveau de compréhension convenable qu'il est possible d'espérer y découvrir les composantes principales, la barrière de la variété<sup>4</sup> excluant de toute manière un quelconque espoir de prise en compte exhaustive. De même, cette complexité implique l'existence de contraintes très accentuées entre les différents sous-systèmes, excluant tout fonctionnement «en système fermé» et toute action ponctuelle de changement à l'intérieur de l'un d'entre eux, sans risque de conséquences graves au niveau des autres. C'est ainsi que toute réforme de programme, toute tentative de modification des méthodes pédagogiques, tout accroissement ou ralentissement démesuré des systèmes de travail ne peuvent s'inscrire que dans le cadre d'un environnement ajusté en amont et en aval, quels que soient les niveaux concernés. Nous n'examinerons pas d'autres sous-ensembles avant de rappeler que la mise en évidence de l'interdépendance des sous-systèmes de l'instruction publique, sous forme modulaire, nous déconnecte du système réel, en ce sens que nous ne nous préoccupons pas de savoir si telle ou telle unité s'inscrit dans le sous-système «administration cantonale» ou les sous-systèmes «administrations communales». Nous n'ouvrons pas non plus les «boîtes noires» et nous ne chercherons pas à déterminer, pour l'instant, qui sont les pilotes. Il est évident que, les unités pouvant être insérées dans deux sous-systèmes administratifs distincts, les variables d'action sont issues de modules de pilotages multiples; c'est une situation qui accentue par elle-même la complexité du système et crée notamment de très délicats problèmes d'affectation des variables essentielles à des pilotes et unités. Si la représentation du

<sup>4</sup>Voir loi de la variété requise, note pt 6.2.

système instruction publique par le biais des flux met en évidence de multiples exigences nécessaires au fonctionnement cohérent de l'ensemble, elle n'en reste pas moins articulée, telle que nous l'avons présentée, de manière très semblable à l'organisation mise en place par le département et la législation. Dans ce sens, elle ne correspond pas à une structuration par programme, telle que nous l'avons définie (volume 1, pt 5.2.2), mais bien plus à une structure de type fonctionnelle.

### 7.2.2 *L'ouverture de quelques sous-systèmes et leurs partitions*

Il nous est apparu essentiel de conserver dans cette section un mode de représentation relativement grossier, pour mieux rester liés à l'esprit dans lequel notre approche s'insère et éviter une surcharge inutile de détails qui conduirait à rendre rapidement incompréhensibles les points-clés que nous souhaitons mettre en évidence. Il s'ensuit que nous éviterons délibérément tout détail inutile, non pas en raison de leur plus ou moins grande importance, mais parce que nous risquerions d'être imprécis ou incomplets; c'est un degré de finesse auquel l'analyse doit parvenir, mais seulement lorsqu'un sous-système spécifique est étudié et que ce sont les acteurs-mêmes qui participent à l'analyse. Un des avantages majeurs d'une décomposition modulaire par l'A.M.S. est d'ailleurs d'être applicable à n'importe quel niveau de détail avec les mêmes concepts et la même représentation: il suffit, si nécessaire, à partir d'une première description globale, de créer autant de sous-ensembles<sup>1</sup> que l'exige le but d'une telle approche. Nous nous limitons donc aux mailles les plus larges. C'est d'ailleurs notre objectif essentiel puisqu'il s'agit plus de mettre l'accent sur les cadres de cohérences du système que sur ceux d'unités spécifiques.

#### 7.2.2.1 *Le sous-système de l'enseignement primaire<sup>2</sup>*

Rappelons que l'organisation actuelle de l'enseignement primaire est caractérisé par une décentralisation administrative au niveau de chaque commune et une centralisation pédagogique qui ressortit au canton. Représenté par l'A.M.S. le sous-système se présente selon le modèle de la figure 53: les com-

<sup>1</sup>Le passage de la figure 52 à la figure 53, puis à la figure 54 est un exemple d'ouverture successive et toujours plus fine des unités, en utilisant le même modèle (tous les flux ne figurent cependant pas).

<sup>2</sup>Dans le canton de Neuchâtel l'enseignement primaire s'étend de la 1ère à la fin de la 5e année de scolarité obligatoire.

missions scolaires et les classes qui en dépendent forment des unités indépendantes qui sont pédagogiquement soutenues par des inspecteurs régionaux. Nous n'avons retenu que les variables d'action et essentielles, mais il va de soi que des flux parallèles véhiculent dans les deux sens des variables de réglage et que tout un réseau d'informations nécessaires ou utiles au fonctionnement des sous-systèmes s'y superpose. Une analyse détaillée de ces flux d'informations révélerait sans doute des liaisons entre inspecteur et commissions scolaires ainsi qu'entre les classes d'une même unité, mais n'en ferait probablement apparaître que très peu entre deux sous-systèmes communaux, qu'il s'agisse des liens qui pourraient exister entre commissions scolaires ou entre enseignants. De ce point de vue, les sous-systèmes semblent relativement disjointes et pourraient tendre vers des formes d'auto-organisation caractéristiques des systèmes fermés; ajoutons que cette tendance s'accroît encore si les flux d'information entre les sous-systèmes et leur environnement sont trop faibles. Nous aurons l'occasion de revenir à ces difficultés au chapitre 8.

L'examen des variables d'action<sup>1</sup> de la figure 51 révèle au moins trois types d'entrées distincts dans chaque unité représentant une classe: les V.A. émanant de la commission scolaire (VAA), les V.A. équivalant au programme d'enseignement imposées directement à l'enseignant (VAP), ainsi que les V.A. provenant de l'inspecteur affecté au sous-système (VAB). Il existe une interdépendance nécessaire entre ces entrées, dans la mesure où toutes doivent contribuer à assurer le bon déroulement des actes pédagogiques dispensés dans les classes. S'il ne fait aucun doute qu'un équilibre doit s'établir, notamment entre les exigences des programmes et les moyens financiers indispensables à leur mise en oeuvre, il n'en reste pas moins que les V.A. émanent non seulement d'organes distincts, mais de sous-systèmes de l'administration publique différents (commune d'une part, canton d'autre part). Cette nécessaire corrélation doit donc passer par l'existence de moyens d'équilibrage suffisants, susceptibles de satisfaire aussi bien les contraintes cantonales (pédagogiques et de coordination) que les contraintes communales (avant tout financières). Or, nous ne voyons que le régime des subventions qui soit le correctif aux exigences pédagogiques, finalement imposées aux sous-systèmes. Du point de vue gestionnel, il semble donc que de notables insuffisances existent sur ce point en matière de planification (notamment pour les prévisions financières des communes) et par voie de conséquence sur tous les aspects qui en découlent (organisation, communication<sup>2</sup>, procédures de décision). La situation est par-

<sup>1</sup>Nous abrègerons V.A.

<sup>2</sup>Les présidents des commissions scolaires sont réunis deux fois l'an en séances de district par l'inspecteur; ce ne sont donc pas des réunions de gestion courante.

ticulièrement évidente dans tous les cas où des décisions cantonales relatives à des problèmes pédagogiques ont des incidences financières non prévues au niveau des communes (cas de recyclage des enseignants, par exemple, impliquant la nécessité pour les commissions scolaires de trouver à temps des remplaçants, et pour les communes de débloquer les moyens financiers nécessaires).

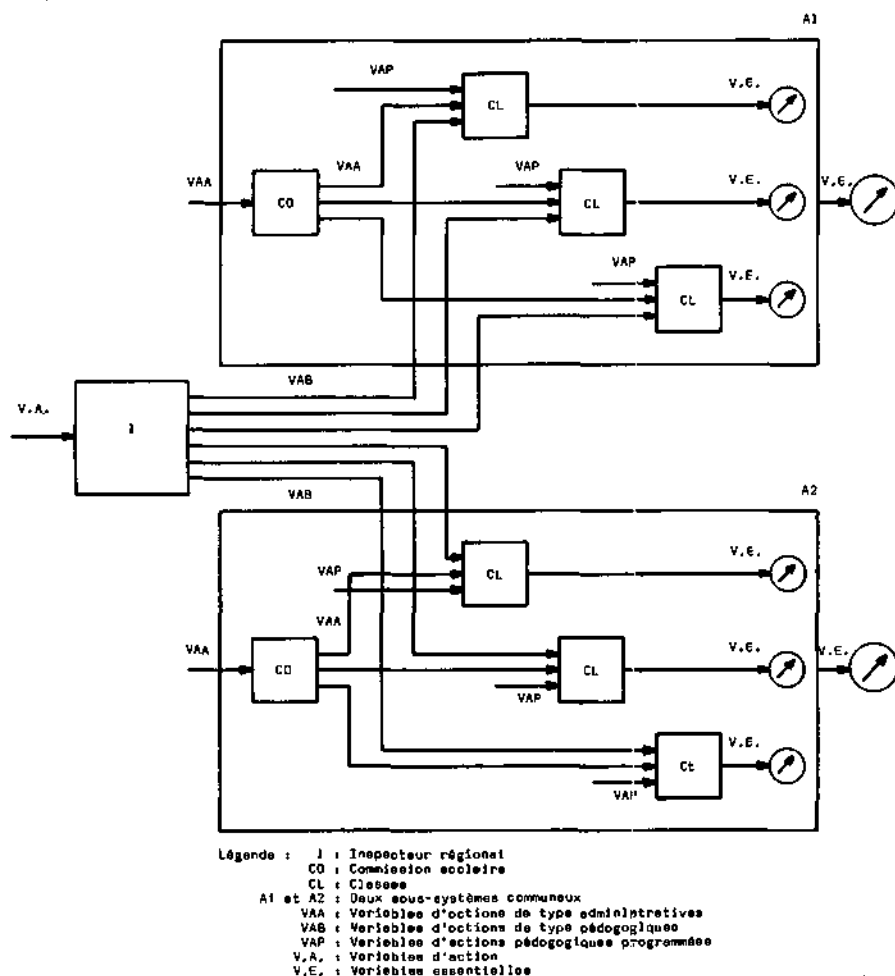


Figure S2 : Le sous-système de l'enseignement primaire: les couplages 1) commission scolaire/classes et inspecteurs/classes  
 1) les flux d'élèves et les flux d'informations ne figurent pas

Les correspondances à établir entre variables d'action et variables essentielles soulèvent certainement l'un des plus gros écueils de la gestion de nos systèmes scolaires. On sait quelles réactions provoquent régulièrement les méthodes d'évaluation, qu'il s'agisse d'une remise en question de celles-ci, voire même de leur opportunité; nous ne nous hasarderons donc pas sur ce terrain plein d'embûches qu'est la notation du travail scolaire. Dans notre représentation, ce niveau de contrôle n'est pas représenté, il est partie intégrante des facteurs internes de chaque module (classes, voir figure 55). Les variables essentielles concernent un autre niveau ainsi qu'un autre type de contrôle: celui de chaque classe, en tant qu'unité d'abord, celui du sous-système ensuite.

Pour le pilotage des classes, tant les commissions scolaires que les inspecteurs ne disposent pas actuellement d'informations de mesure très riches; les résultats moyens des élèves ne suffisent ni à mesurer le degré d'avancement par rapport aux programmes, ni à évaluer l'effort du maître, ni à évaluer l'efficacité de son enseignement.

Au niveau de chaque sous-système communal, il n'existe aucun moyen de mesure des correspondances entre activités, coûts et efficacité et les informations qu'on peut obtenir sont toujours fragmentaires et à posteriori. A quoi sert-il, par exemple, de mesurer des taux d'absentéisme scolaire si ceux-ci ne sont disponibles que trop tardivement pour être utilisés comme indicateurs de gestion (c'est-à-dire donnant aux responsables, en temps voulu et selon des critères déterminés, les moyens d'agir par des actions correctives appropriées)? Que signifie « la bonne marche d'une école », expression consacrée, semble-t-il, dans les milieux scolaires? pas d'histoire..., pas de dépassements budgétaires..., pas de revendications..., des taux d'échecs acceptables..., des enseignants satisfaits..., un climat politique tolérant..., des locaux en suffisance..., ...? On ne saurait être plus flou en matière de pilotage et si le commandant d'un jet devait s'en tenir à ce genre d'évaluations, sans normes de référence, ni zones de tolérances prévues, mieux vaudrait pour les passagers ne pas être au courant. La bonne volonté et le courage ne suffisent plus dans des systèmes qui se complexifient même s'ils restent indispensables, particulièrement lorsqu'il s'agit d'agir dans des situations difficiles. Mais, dans ces moments plus que jamais, l'existence des indicateurs est le facteur essentiel à la mise en oeuvre d'actions régulatrices, dans les temps, dans le sens et en dosages opportuns. Le doigté, ce facteur primordial du comportement dans la gestion, ne saurait s'en trouver mieux renforcé à une époque où nos organes exécutifs font l'objet de critiques

\*Les variables essentielles mesurent le degré de réalisation de la mission en termes d'activité, de coût et d'efficacité (Réf. 72); elles sont instruments de contrôle, au sens américain du terme, le «control» qui devrait se traduire plutôt par «système de pilotage».

de toute sorte, souvent se contredisant même : incohérence et rigidité ; manque de fermeté et insuffisance de souplesse... Comme réponse à ces faiblesses, il nous paraît essentiel que la première démarche à imaginer évite, tout comme nous l'avons déjà constaté à propos des finalités (volume 1, ch. 3), la seule réflexion à partir des objectifs qui risque de rester vaine trop longtemps et partant ne conduirait à aucune amélioration de la situation. De même que l'approche par les coûts (volume 1, ch. 5) et que celle par les structures (première partie) doivent partir des activités, celle qui concerne les moyens de pilotage passe par la même démarche. Quelle que soit la qualité intrinsèque des indicateurs, leur seule existence, liée à l'effort qui aura précédé leur élaboration et leur choix, deviendra facteur de réflexion, d'étude et d'évaluation des correspondances entre variables essentielles et variables d'action. Ils seront les moyens initiaux d'un processus de régulation, capables d'apprentissage et adaptables, répondant ainsi aux caractères spécifiques de tout système ouvert. En fait, il n'est pas nécessaire de disposer immédiatement d'objectifs finalisés (le pilote d'un jet qui ne connaît pas sa destination au moment de l'envol pourra toujours modifier son cap après coup s'il dispose des indicateurs suffisants), toutefois, il existe une limite, dans l'écart tolérable et le temps de réponse (la réserve de l'avion est fonction de son carburant et des conditions de l'environnement).

Les réflexions que suggèrent notre représentation modulaire (figure 52) nous mènent à constater une lacune d'une autre nature que la figure 53 tente de représenter. C'est la distance qui sépare l'organisation structurelle (ch. 2) de l'enchaînement des missions assignées aux modules d'enseignement, dans la perspective d'un pilotage axé sur la cohérence des flux (élèves passant d'un niveau à un autre niveau).

Ainsi, les sous-systèmes à contrôler ne correspondent plus au découpage institutionnel, mais à des ensembles de contenu homogène dont les variables essentielles reflètent la physionomie globale. Loin d'exclure l'organisation géographiquement décentralisée, elle en est le complément indispensable parce que mettant en jeu un « système de pilotage » d'une autre nature correspondant à l'une des formes de « gestion par programme »<sup>1</sup> imaginables. L'inspecteur (à supposer qu'il soit assimilable à un pilote)<sup>2</sup> n'a plus une activité géographique qui porte sur l'ensemble des branches et des niveaux d'enseignement, mais devient le responsable des programmes (d'enseignement) d'un seul niveau. Il dispose ainsi d'une vue d'ensemble et d'instruments de pilotage globaux spécifiques qui diffèrent entièrement des indicateurs des sous-systèmes géogra-

<sup>1</sup> « programme » signifie ici « ensemble de moyens confiés à un responsable pour atteindre un but » (cf. volume 1, ch. 5, pt 5.2 et ch. 8, pt 8.3 infra).

<sup>2</sup> L'enseignant considère plutôt l'inspecteur comme un « conseiller ».

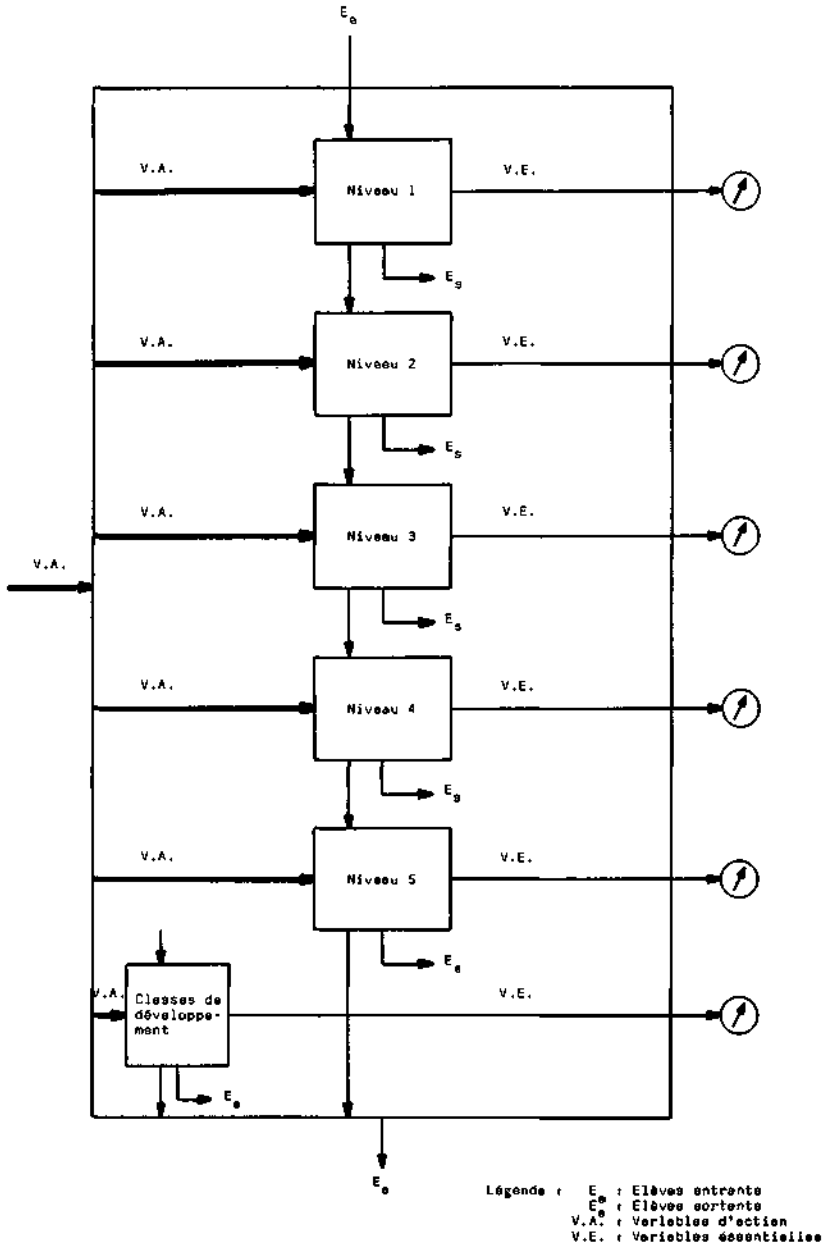
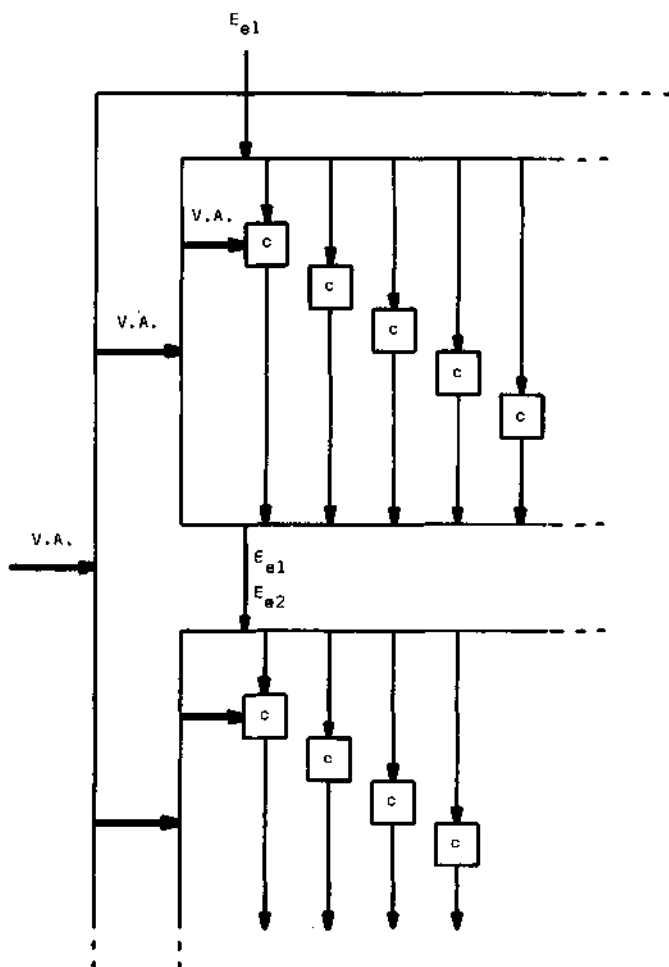


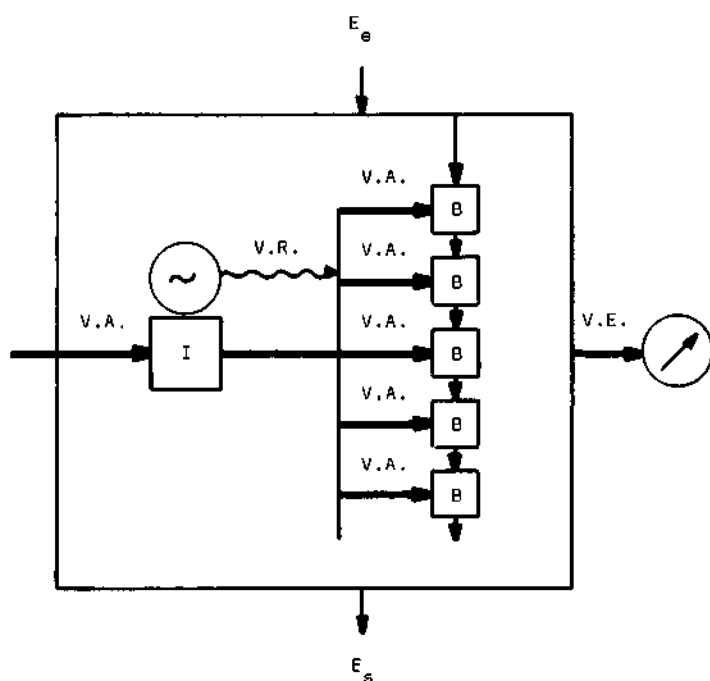
Figure 53 : Le sous-système de l'enseignement primaire : un niveau de contrôle



Légende :  $E_{e1}$  : Elèves entrants au niveau 1  
 $E_{s1}$  : Elèves sortants du niveau 1  
 $E_{e2}$  : Elèves entrants au niveau 2  
 $c$  : Classe  
 $V.A.$  : Variables d'action

Figure 54 : Le sous-système de l'enseignement primaire : l'articulation des classes par niveaux

phiques. Il devient possible de mettre en place un pilotage<sup>1</sup> basé sur des normes et résultats comparables en matière de coûts<sup>1</sup> pour un même niveau; l'activité et l'efficacité peuvent trouver des indicateurs spécifiques puisque l'attention du pilote peut porter sur des partitions homomorphes.



Légende : I : Instituteur (module de pilotage)  
 B : Branches à enseigner (modules de traitement)  
 V.A. : Variables d'action  
 V.R. : Variables de réglage  
 V.E. : Variables essentielles

Figure 55 : Le sous-système de l'enseignement primaire : un module élémentaire : la classe

<sup>1</sup>Chaque niveau (module de traitement) peut alors être affecté d'un module de pilotage.

<sup>2</sup>Cela suppose le développement préalable ou parallèle d'un système de comptabilité analytique (volume 1, sci 5.2).

### 7.2.2.2 *Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur*

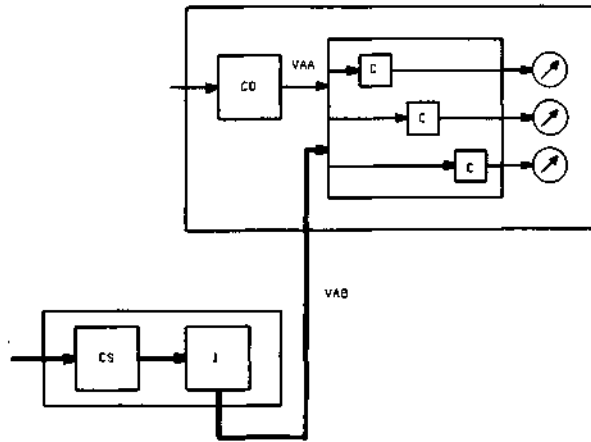
Par rapport au sous-système de l'enseignement primaire, celui de l'enseignement secondaire inférieur diffère, dans la mesure où les classes sont regroupées dans des écoles ou centres régionaux ayant à leur tête un directeur et, parce que diverses voies de formation sont offertes à l'élève. De plus, sur le plan cantonal, les inspecteurs n'existent pas.

Il est semble-t-il possible de lever dans ce cas l'une des difficultés rencontrées à l'examen de la figure 52 à savoir celle qui a trait à l'établissement des variables essentielles affectables à un pilote parce que chaque établissement secondaire dispose d'un directeur. Toutefois, il ne nous paraît pas que cette forme d'organisation réponde convenablement à la disjonction des sous-systèmes cantonaux et communaux.

En comparant les deux modes de liaisons caractéristiques (figures 56 et 57), nous mettons en évidence la position très délicate à définir en matière d'activité et responsabilité du directeur. Or, l'on sait qu'il n'existe aucune description de fonction assortie de délégation d'autorité précise pour les directeurs<sup>1</sup>; il est donc normal que les responsabilités qu'ils sont censés endosser restent floues et sujettes à interprétation, d'autant plus que des indicateurs globaux relatifs au fonctionnement de l'unité scolaire et affectés au pilote n'existent pas et ne sauraient être définis dans ces conditions. Si «l'ambiguïté est dans la nature» comme l'affirmait un jour un membre éminent de l'une de nos commissions scolaires, il ne faut pas s'étonner alors des tensions qui périodiquement peuvent naître entre organes communaux et cantonaux. Les discussions portées devant le législatif à propos des expériences de pédagogie institutionnelle n'en seraient-elles pas une manifestation indirecte? Du point de vue des hommes occupant de telles fonctions de direction, c'est une situation qui deviendrait vite intolérable en milieu industriel parce qu'insécurisante et démotivante, mais qui, dans l'administration publique n'a que peu d'incidence en raison de la protection, quasi totale<sup>2</sup>, dont bénéficie tout fonctionnaire. Du point de vue du fonctionnement, elle est bien évidemment un facteur susceptible de favoriser, à l'occasion, un certain jeu politique. La sécurité offerte par le statut actuel du fonctionnaire peut, dans une certaine mesure, être comparée au statut des employés dans les entreprises japonaises; or, certaines études ont démontré que les conditions de sécurité d'emploi du système japonais tendaient à accroître fortement la motivation. Notre observation semble donc se trouver contre-

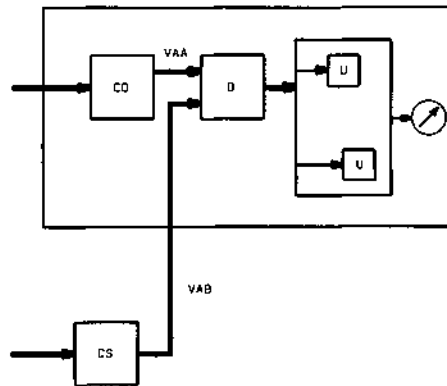
<sup>1</sup>Réf. 42, 92, 97.

<sup>2</sup>Seule la faute très grave ou la suppression d'une fonction peut conduire, en fait, à une fin anticipée des relations de travail.



Légende : CO = Commission scolaire  
 C = Classe  
 CS = Chef de service de l'enseignement primaire  
 I = Inspecteur

Figure 56 : Relations<sup>1)</sup> entre sous-systèmes cantonaux et communaux pour l'enseignement primaire



Légende : CO = Commission scolaire  
 D = Directeur  
 U = Unités d'enseignement  
 CS = Chef de service de l'enseignement secondaire

1) seule figurent les flux des variables d'action de type administratives (VAA) et pédagogiques (VAB)

Figure 57 : Relations<sup>1)</sup> entre sous-systèmes cantonaux et communaux pour l'enseignement secondaire inférieur

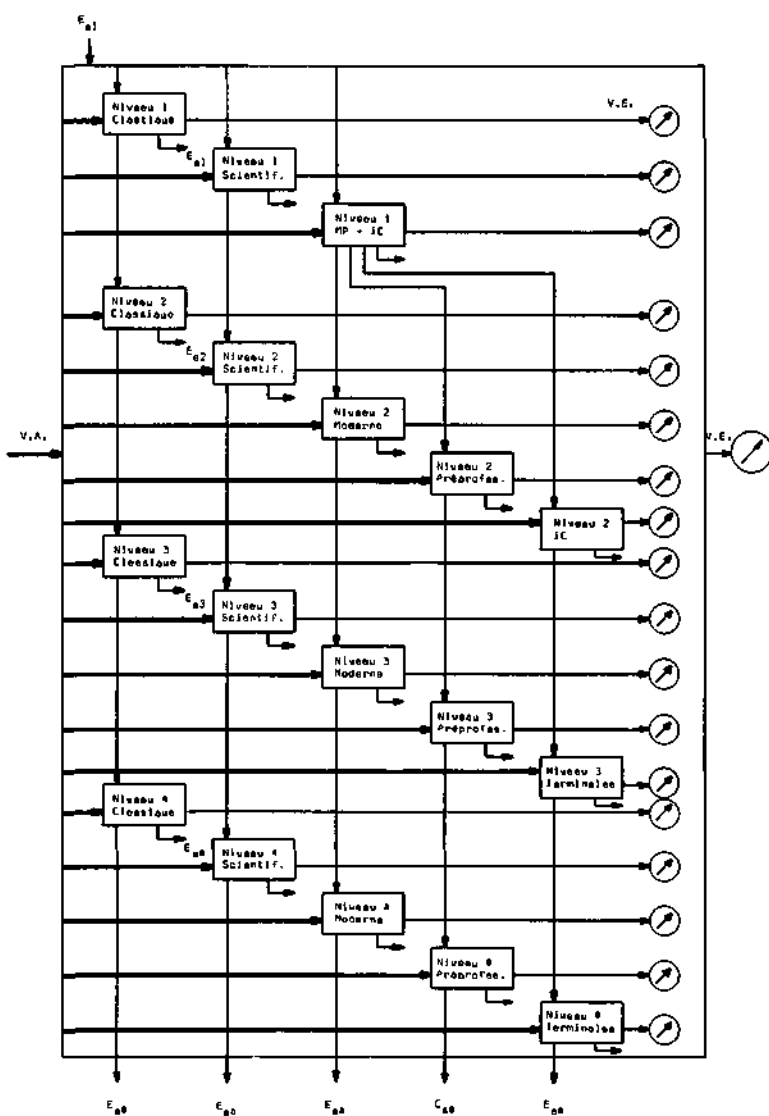
dite, mais ce serait oublier que les activités s'y exercent dans un environnement de forte pression économique et des organisations auxquelles s'identifient très intimement les collaborateurs.

Le découpage modulaire du sous-système de l'enseignement secondaire peut être envisagé de plusieurs manières distinctes selon les niveaux et types de contrôle souhaités. Nous avons retenu trois modèles particulièrement significatifs.

La figure 58 représente, en séparant les flux selon les sections, les relations séquentielles entre niveaux. Les classes de chaque niveau et section forment une unité spécifique; il en découle dix-huit blocs dont chacun pourrait être affecté à un pilote disposant des moyens de contrôle adéquats. Pratiquement, c'est une organisation qui comporterait divers défauts dont celui d'alourdir la structure du système, tout aussi bien par le nombre de pilotes nécessaires que par la complexité des systèmes d'informations indispensables à la communication entre les unités. De cette première représentation en découle naturellement deux autres, l'une intégrant le plan horizontal, l'autre le plan vertical.

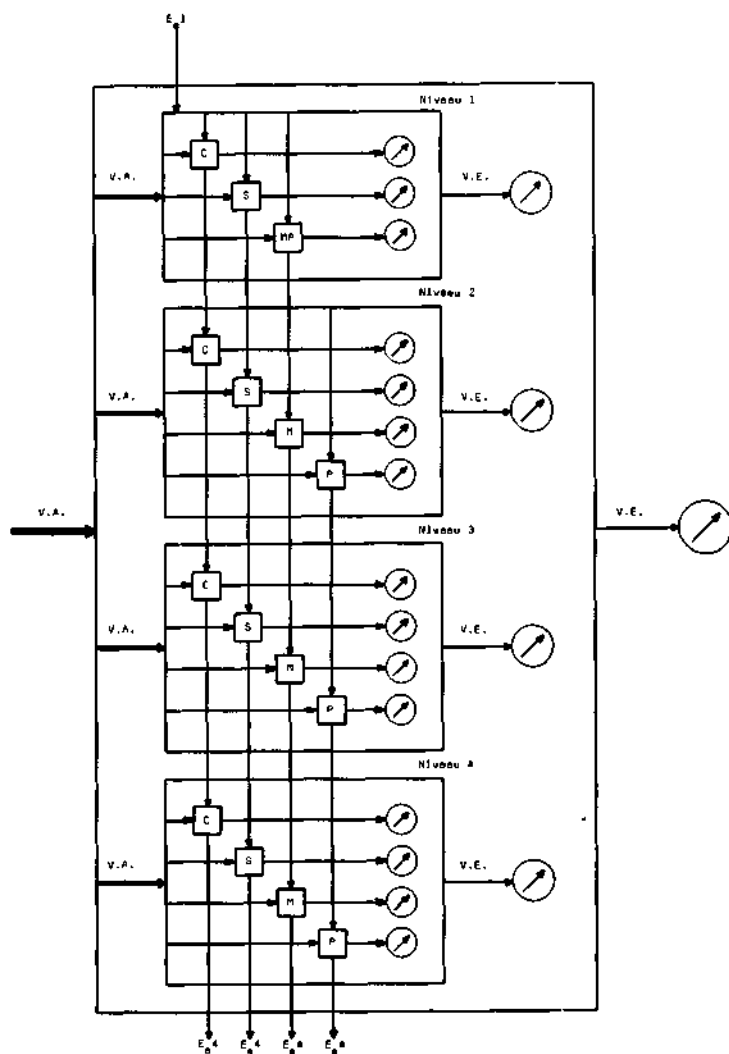
La figure 59 intègre le plan horizontal: les différentes unités d'un même niveau forment un bloc, piloté comme tel. Nous retrouvons ainsi une organisation séquentielle du type de celle de la figure 53 pour l'enseignement primaire. Les avantages sont de même nature et renforcent considérablement la dispersion des seuls pilotages pédagogiques: vue d'ensemble en continu de chacun des niveaux, comparaison des activités, coûts et efficacité de sous-ensembles homogènes, système d'information canalisé, soutien opérationnel adapté, notamment.

L'enchaînement des modules de la figure 60 présente l'intégration verticale: les unités des différents niveaux d'une même section forment chacune un sous-ensemble distinct. Au lieu de s'intéresser à la cohérence des opérations par niveaux, l'accent est mis dans ce cas sur le pilotage dans le temps, d'une même section. Si les indicateurs des classes, par secteur et niveau (figure 58), restent les mêmes dans le cas de l'intégration horizontale et verticale, il n'en est pas de même pour ceux qui concernent les sous-ensembles proprement dits. Les variables essentielles doivent être adaptées à la mesure de la mission principale de chaque section; l'accent doit donc être mis sur l'adéquation du passage entre les niveaux d'une même section, et celle des sorties aux entrées potentielles dans d'autres sous-systèmes (gymnase, écoles de commerce, technicum, écoles professionnelles...). L'importance d'un pilotage vertical n'est pas à démontrer puisqu'il débouche sur l'épineux et délicat problème de l'adéquation des formations en fonction soit du principe de la demande



légende :  $E_{a1}$  : Elèves entrants au niveau 1  
 $E_{a2}$  : Elèves sortants aux différents niveaux  
 $V_{A_1}$  : Variables d'actions  
 $V.E.$  : Variables essentielles

Figure 58 : Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur : 1ère forme (les entrées intermédiaires ne figurant pas)



Legenda :

- C : Section classique
- S : Section scientifique
- M : Section moderne
- P : Section préprofessionnelle
- E<sub>1</sub> : Elèves entrants au niveau 1
- E<sub>2,3,4</sub> : Elèves sortants au niveau 1
- V.A. : Variables d'action
- V.E. : Variables essentielles

Figure 59 : Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur ; 2ème forme (les sorties et entrées intermédiaires et les classes dites "terminales" ne figurent pas)

sociale, soit de celui de la demande économique (voir volume 1, ch. 3). Toutefois, indépendamment du cas de l'adéquation des sorties finales, celui des sorties et entrées entre niveaux d'un même sous-système et de sous-système de formation à un autre sous-système de formation (par exemple, enseignement secondaire inférieur section moderne vers écoles de commerce sections diplômées) mérite une vigilance particulière qui milite en faveur d'un pilotage spécifique. De nombreux responsables et enseignants travaillant aux «niveaux charnières» nous ont mentionné de très sérieuses lacunes dans la correspondance des flux (indépendamment des éventuelles difficultés individuelles de niveau scolaire atteint). Les cas de l'enseignement des mathématiques et des langues sont semble-t-il parmi les aspects actuels particulièrement critiques. Les distorsions réelles entre les programmes de différents niveaux fortement liés peuvent être une occasion-type de réflexion sur la nature des indicateurs qu'il y aurait lieu d'imaginer, indépendamment d'une réflexion sur des objectifs qui de toute manière sont implicites aux programmes mêmes. Cependant, il est illusoire de penser qu'une telle réflexion puisse être le fait d'un cabinet d'expert ou d'un organe central: ce sont les enseignants concernés, et eux seuls, qui sont à même de mettre en évidence les écarts réels, de trouver les remèdes adéquats et d'établir les variables essentielles de pilotage. C'est donc dans un second temps seulement que les objectifs eux-mêmes pourraient être ajustés, à la lumière des informations fournies par ces indicateurs.

L'absence de responsables de filières à l'intérieur même de nos sous-systèmes de formation nous paraît d'autant plus délicate que de nombreuses réformes en cours en matière d'enseignement sont proposées de manière ponctuelle ou obéissent à des objectifs trop déconnectés les uns des autres<sup>1</sup>. Les avantages potentiels d'une démarche partant de l'analyse des flux peut s'illustrer par la description (en termes de système) d'un aspect partiel du cas récent de la reconnaissance des certificats de maturité commerciale (notamment délivrés par deux écoles de commerce du système scolaire neuchâtelois), comme maturités fédérales.<sup>2</sup> Bien que ce cas dépasse le cadre strictement cantonal, les conséquences qui en découlent<sup>3</sup> sont intéressantes: concrètement, le contenu des programmes des écoles de commerce qui délivraient une maturité perd son caractère polyvalent (de formation professionnelle et générale) pour devenir limité à une formation de caractère général (l'examen des transferts de contenu et de nombre d'heures affectées aux cours de droit, comptabilité et économie

<sup>1</sup>Voir à ce propos les recommandations figurant dans Réf. 27 et 159.

<sup>2</sup>Voir aussi Réf. 160.

<sup>3</sup>Nous ne nous plaçons pas au niveau du résultat consistant à voir comme succès politique considérable cette acceptation, dans le tissu des résistances qui s'opposaient à admettre ce type de maturité équivalente aux maturités de type A et B, ce que nous ne contestons nullement.

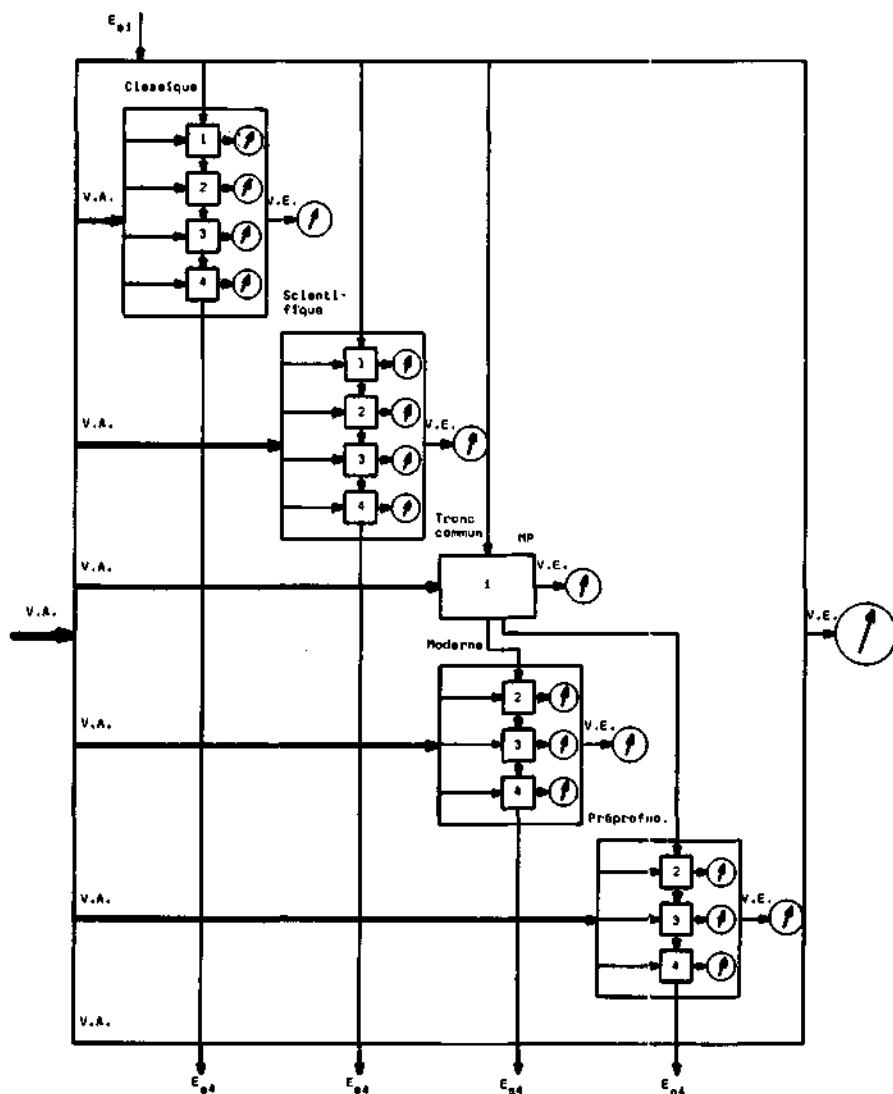


Figure 50 : Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur : 3ème forme (les sorties et entrées intermédiaires et les classes dites "terminales" ne figurent pas)

politique, tout comme l'introduction de la musique ou du dessin est révélateur). Du côté des voies de sortie, c'est-à-dire des formations universitaires, que constate-t-on? Pour prendre l'exemple de la filière scientifique, des pro-

grammes offerts dans les universités sont pour la plupart axés vers les besoins spécifiques de professions (tous les types de diplômes d'ingénieurs, la médecine). Pour la filière économique, les formations offertes ont des objectifs implicites pour le moins contradictoires : dans le cas d'une formation poursuivie à St-Gall ou Lausanne (HEC), il s'agit de filières nettement professionnelles ; dans le cas des autres universités les formations se veulent plus générales : pour les uns, l'université ne saurait être une école professionnelle, pour les autres, elle doit tenir compte des exigences de la vie professionnelle, mais c'est un sous-objectif qui doit rester relatif...

Nous pouvons en déduire que la plupart des étudiants qui choisissent la voie scientifique et reçoivent une formation essentiellement générale au départ se retrouvent en fin d'études préparés scientifiquement, certes, mais en possession d'un métier. Dans le cas des étudiants qui retiennent la filière économique, la formation universitaire générale débouche (sauf dans les deux cas cités) sur un enrichissement scientifique, mais souvent plus inadéquat qu'insuffisant. Par rapport aux offres réelles de travail du secteur économique auxquelles ces formations donnent accès : d'une part, la formation à des techniques au niveau des écoles de commerce a été quasi supprimée, d'autre part, de nombreux enseignants refusent que l'université les enseigne. L'ensemble du système se dégrade, au lieu de s'en trouver renforcé, si l'on se réfère à un objectif du type « adéquation aux prévisions des besoins de main d'oeuvre », mais l'inverse, si l'on se réfère à la « demande sociale », n'est pas démontré, ni probablement démontrable en l'état actuel de nos moyens d'investigation. C'est à partir d'une analyse approfondie des flux au travers des contenus des programmes qu'un réexamen des objectifs à atteindre pourrait alors déboucher sur le constat d'une existence d'objectifs contradictoires à dépasser.

Il est indiscutable que l'objectif consistant à faire reconnaître les maturités commerciales comme maturités fédérales a prévalu par rapport à l'objectif qui aurait consisté à s'assurer d'abord que la formation dans cette filière avait une cohérence identique à celle des autres maturités, permettant aisément des transferts de contenus ; il ne semble pas que cette hypothèse soit démontrée puisqu'en fin de compte le système semble s'affaiblir. Les avantages d'une reconnaissance comme maturité fédérale compensent-ils plus que proportionnellement les désavantages de cette filière de formation remaniée ? qu'en est-il des incidences au niveau des formations qui précèdent l'entrée au gymnase économique ? Les actuelles hésitations en matière de définition des nouveaux contenus de cours dans les écoles de commerce prouvent combien les incidences en terme de flux n'ont pas été étudiées et, ni les écoles secondaires qui pré-

parent les élèves, ni les responsables universitaires des filières principales qui sont censées les accueillir ne sont consultés.' Ainsi, nous constatons que le pilotage par filières de formation s'avère particulièrement critique et important, aussi bien pour rendre les exigences des différents niveaux équilibrées entre elles, que pour assurer une charge convenablement répartie à l'intérieur des différentes filières', en conformité notamment avec l'équilibre des charges par niveaux dont les pilotes respectif seraient les responsables. Ces équilibres ne sont cependant pas indépendants non plus des exigences affectées aux branches particulières enseignées et aux acquisitions indispensables à atteindre. Nous touchons alors à un nouveau type de sous-système, relatif aux branches.

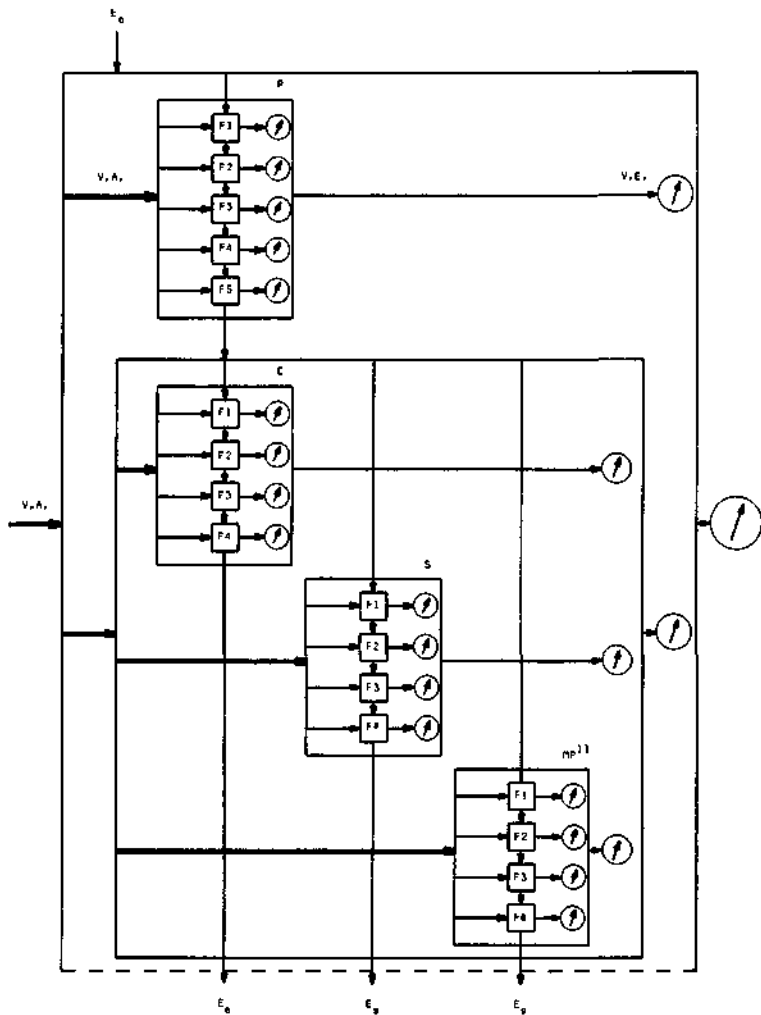
### 7.2.2.3 *Le cas de l'enseignement d'une branche*

Tout comme un système de pilotage peut être mis en place par niveau ou par filière, il est possible d'envisager celui d'une branche spécifique. Son enchaînement correspond à la combinaison du système séquentiel du pilotage par niveaux pour le primaire, alors que pour le niveau secondaire inférieur il peut être conçu soit par niveaux (intégrant les différentes filières), soit par filières (intégrant les niveaux), qui correspond à la figure 61. Le lecteur remarquera que les différents sous-systèmes sont intégrés dans un système partiel puisque la filière pourrait être poursuivie pour les sous-systèmes qui suivent ceux de la scolarité obligatoire. Si la figure 62 présente les différents modules assortis d'un pilotage par niveau, c'est essentiellement pour montrer qu'il est indispensable, comme dans le cas du découpage de la figure 58, de trouver un mode de regroupement évitant les mêmes désavantages. Point n'est besoin d'insister pour comprendre les impératifs d'un pilote par branches quand l'on sait les changements qui s'opèrent continuellement à un niveau ou à un autre, qu'il s'agisse des contenus, des concepts ou des méthodes. Ajoutons-y les efforts fournis en matière de coordination inter-cantonale et l'on imaginera aisément que, quelle que soit la qualité des programmes-cadres, des ajustements seront toujours indispensables pour assurer une correspondance convenable des flux entre niveaux, ne serait-ce qu'en fonction des disparités inévitables du degré de réalisation réel des programmes, ainsi que des changements qui ne peuvent s'opérer tous en parallèle sans but précis et sans contrôle<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir volume 1, sct 1.2.

<sup>2</sup> Dans un système de formation par « unités capitalisables » et/ou de « classes à niveaux », ce pilotage est d'autant plus essentiel.

<sup>3</sup> Rappelons que nous utilisons le verbe « contrôler » dans son sens américain, c'est-à-dire selon Larousse « maîtriser, dominer ».



Légende : P : Niveau primaire  
 C : Sections classiques  
 S : Sections modernes/préprofessionnelles  
 mp+1 : Sections modernes/préprofessionnelles et terminales  
 $E_0$  : Elèves entrants  
 $E_1$  : Elèves sortants  
 V.A. : Variables d'action  
 V.E. : Variables essentielles  
 F<sub>i</sub> : Branche P de l'année i à l'année S

Figure 61 : Un sous-système de la scolarité obligatoire :  
 le cas de l'enseignement d'une branche  
 (un niveau de contrôle par année, section, sous-système, système)  
 ) les sections modernes, préprofessionnelles et terminales ne sont  
 pas subdivisées ici, mais pourraient l'être pour une analyse fine

### 7.2.3 Structures actuelles et partitions du système

Traditionnellement, l'organisation est surtout hiérarchique, à plusieurs niveaux et de type fonctionnel. Les relations s'y opèrent entre chefs et subordonnés respectivement de haut en bas pour les ordres et instructions et de bas en haut pour les rapports et requêtes. La lenteur des communications et les risques de déformation y sont d'autant plus caractéristiques que le nombre de niveaux et la dispersion d'unités nombreuses sont grands. Les premières réponses à ces difficultés ont été les constructions de structures dites en «staff and line», puis de type divisionnel. Ces approches ont toutefois été mises en question relativement récemment<sup>1</sup>, en ce qui concerne leur efficacité globale, parce que l'ensemble des flux spécifiques à l'organisation ou nécessaires à son fonctionnement sont plutôt de nature horizontale que verticale: ils coupent en quelque sorte les structures verticales de l'autorité hiérarchique.

La distance qui sépare l'organisation du système scolaire des caractéristiques de ses modes de fonctionnement est de nature identique à celle qui a conduit de nombreuses entreprises à repenser leurs structures. Les quelques grands découpages que nous avons opérés (par niveaux, par sections, par branches) démontrent l'importance d'une réflexion basée sur l'analyse des flux, dans la mesure où les couplages entre unités qui constituent une filière de formation spécifique sont fondamentaux, parce qu'à chaque niveau il existe tout à la fois une grande interdépendance entre les missions et une similitude dans les problèmes, enfin en raison de la nature des moyens à mettre en oeuvre, pour l'enseignant, enchaîné à différents niveaux d'une même branche. Si, en soi, la présentation par l'analyse modulaire de différents types de flux peut paraître une évidence dont chacun (enseignant ou ancien élève) a conscience, il n'en reste pas moins que des fonctions spécifiques de pilotage correspondant à la nature de ces flux ne se trouvent pas dans les structures actuelles. Nous avons relevé qu'il existe des «colloques de branches» (voir ch. 3) ainsi qu'une organisation interne des collèges du niveau secondaire (comité de direction composé de membres choisis parmi les différentes spécialisations, lesquels sont parfois conjointement responsables d'unités décentralisées regroupant des classes de niveaux voisins) qui confirment notre point de vue, mais n'y sont pas pour autant des réponses. Pour les premiers, il s'agit de groupes d'études dont l'activité n'est pas centrée sur le pilotage et qui se limitent même à l'étude des flux par groupes de niveaux (primaire ou secondaire inférieur ou secondaire supérieur) voire par sections ou types d'écoles sans se préoccuper

<sup>1</sup>Les premiers travaux datent des années 1960 (voir ch. 6).

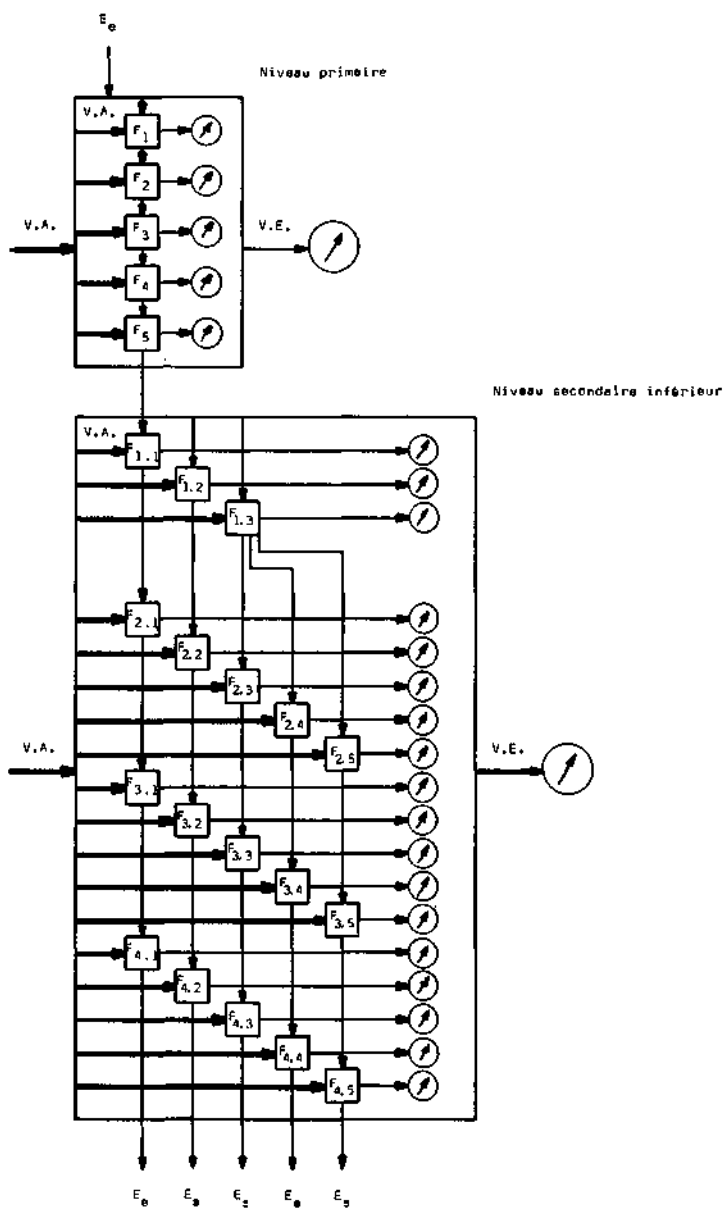


Figure 62 : Un sous-système de la scolarité obligatoire : le cas de l'enseignement d'une branche (un niveau de contrôle par année et sous-système)

des relations inter-groupes ; pour les seconds, leur autorité n'est pas définie et ils ne disposent que d'instruments de gestion rudimentaires.

Sur le plan global, nous ne trouvons nulle part de système de pilotage qui correspondrait aux découpages relevés et, compte tenu de la dispersion des utilités d'enseignement, c'est une lacune qui nous paraît devoir être particulièrement mise en évidence.

Passant du général au particulier, nous retrouvons des faiblesses de nature comparable dans les relations qui caractérisent les rapports entre maître de classe et enseignants<sup>1</sup> travaillant avec leurs classes respectives. La décomposition de la figure 63 suggère que le maître de classe (MC) soit le pilote de « sa » classe, qu'il lui soit affecté des variables essentielles et qu'il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de sa fonction. Si l'on part du principe que les variables essentielles doivent permettre d'avoir les activités, coûts et efficacités sous contrôle, l'on s'aperçoit que la délégation et les responsabilités conférées aux maîtres de classes dans l'organisation actuelle sont si minces (discipline, absences, enregistrement des notes) qu'elles ne correspondent pas à un pilotage réel : le maître de classe ne dispose d'aucune autorité déléguée relative à l'activité de sa classe (il ne peut en principe intervenir directement auprès des collègues enseignant dans sa classe), il n'a pas la maîtrise de ses coûts et ne peut être tenu pour responsable en matière d'efficacité puisqu'il ne dispose d'aucune norme ni d'aucun moyen de mesure autre que les notes. Pourtant, les nombreux travaux scientifiques et expériences déjà réalisés et disponibles en matière de docimologie<sup>2</sup> ne manquent pas et devraient être des instruments de pilotage (même partiels) dont chaque maître de classe dispose parallèlement à une autorité déléguée lui donnant la possibilité d'agir avec une certaine autonomie à son propre niveau.

Bien que l'analyse modulaire soit – nous l'avons déjà vu – inappropriée pour prendre en compte des variables de comportement, elle permet tout de même de remarquer, puisque les maîtres de classes ne sont pas assimilables à des pilotes, une certaine faiblesse dans l'encadrement des enseignants. C'est une situation qu'on ne rencontre pratiquement jamais dans les organisations, où chaque collaborateur est intégré dans une cellule, plus ou moins grande et structurée, qui contribue à la poursuite d'un but commun, sous la responsabilité d'un pilote (qu'il soit investi d'une autorité de type hiérarchique, fonctionnelle, ou leader reconnu du groupe). Dans nos écoles la situation est telle que dans les petites unités les enseignants sont très seuls, alors que dans les

<sup>1</sup>Cette remarque est valable pour les types d'écoles où la fonction de maître de classe existe.

<sup>2</sup>Voir par exemple Réf. 161.

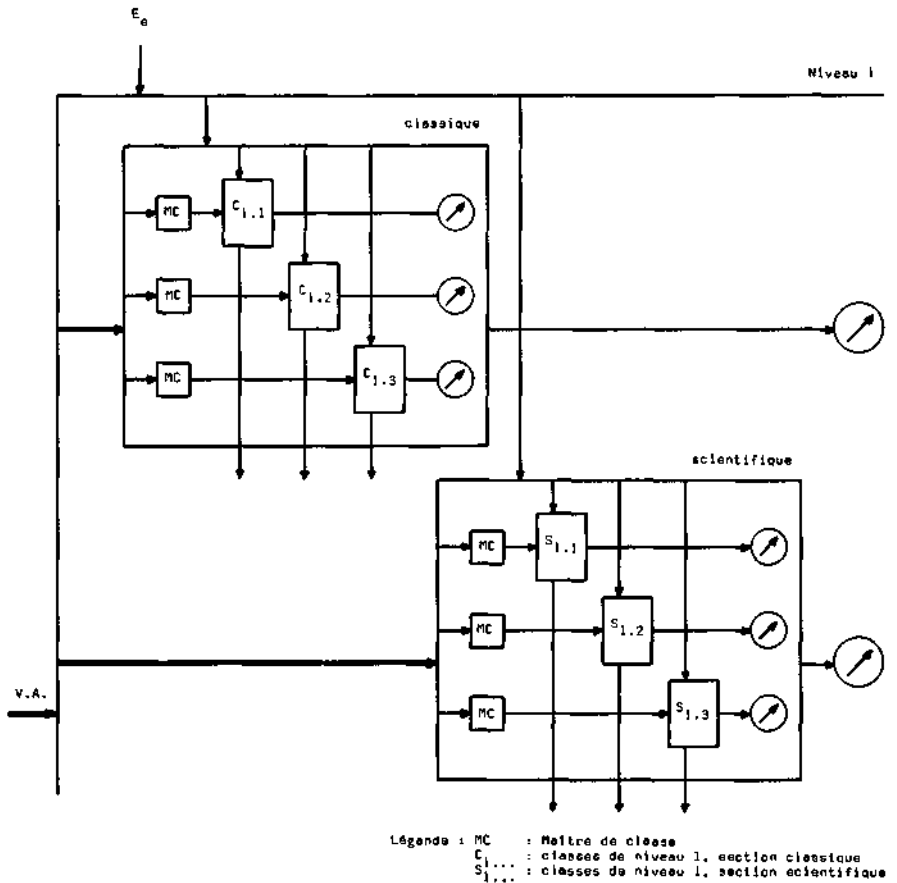


Figure 63 : Sous-système de l'enseignement secondaire : l'ouverture d'un module, le cas de deux sections du niveau 1

grandes, l'existence de directions desquelles dépendent tous les enseignants (voir première partie), ne conduit pas à la mise en place de petites unités opérationnelles favorisant l'intégration au fonctionnement du système ou des sous-systèmes. Comme le travail des enseignants est au surplus caractérisé par son indépendance (chacun d'eux est seul face à une classe), il se trouve que les collaborateurs d'un système scolaire<sup>4</sup> ne peuvent poursuivre leur mission ensemble<sup>5</sup>. Toujours préoccupés par leurs propres problèmes (ceux qu'ils ren-

<sup>4</sup>A l'exception des collaborateurs des sous-systèmes de soutien.

<sup>5</sup>Il existe bien entendu des exceptions.

contrent dans « leurs » classes), ils ne voient que difficilement un intérêt à contribuer à la résolution des problèmes qui sont ceux de l'organisation en tant que telle : la résistance que certaines directions d'écoles rencontrent pour obtenir une certaine disponibilité des enseignants en dehors de leurs heures d'enseignement est une des manifestations indirectes de cette faiblesse d'intégration<sup>1</sup>. Elle est également la conséquence de l'absence de toute formation des enseignants à l'exercice d'activités de gestion, qu'il s'agisse de ceux dont les préoccupations sont essentiellement centrées sur l'enseignement, mais qui doivent être préparés à la compréhension des problèmes que pose la conduite de toute organisation, que de ceux qui sont investis de responsabilité de gestion, directeurs, chefs de service, par exemple, dont la plupart sont d'anciens enseignants.

Les partitions du système que nous avons retenues démontrent que l'organisation peut s'enrichir d'un nombre considérable de découpages spécifiques, tout aussi bien pour les sous-systèmes d'enseignement que pour les sous-systèmes de soutien que nous n'avons pas étudiés particulièrement (nous pouvons penser à un sous-système de formation pédagogique qui intégrerait l'ensemble des secteurs dont c'est l'activité principale, à un sous-système intégrant la fonction d'approvisionnement en matériel, à un sous-système de création de moyens pédagogiques regroupant toutes les unités qui s'y consacrent). Toutes ces partitions mettent en évidence l'existence d'ensembles et sous-ensembles imbriqués les uns dans les autres par un réseau d'objectifs et sous-objectifs sous forme d'arborescences spécifiques à chaque classe de découpage considérée. Nous retrouvons donc « l'effet hiérarchique » qui n'est qu'un cas particulier de toute arborescence et postule l'existence de relations de subordination. Mais, plutôt que sur une hiérarchie fonctionnelle, c'est sur une hiérarchie d'objectifs et sous-objectifs liés que l'organisation est envisagée. L'explicitation nécessaire des objectifs majeurs devient alors frappante puisque le pilotage, par niveaux successifs de sous-objectifs, ne peut s'envisager que dans la mesure où les uns s'imbriquent dans les autres et contribuent à la poursuite cohérente de l'ensemble. Il s'ensuit que les moyens sont alors affectables en fonction des buts : les partitions deviennent autant de programmes<sup>2</sup> spécifiques auxquels sont affectés un pilote, des moyens et une enveloppe budgétaire ; la gestion est ainsi assumée par un responsable du programme dont le

<sup>1</sup>L'absentéisme que les responsables constatent lorsque les enseignants sont convoqués pour des séances administratives en dehors de leurs heures d'enseignement ou sans « décharge » d'heure est un indice des résistances qu'on rencontre (ces taux d'absentéisme n'ont jamais été mesurés).

<sup>2</sup>Voir pt 5.2.3, volume 1 pour la définition de la notion de « programme ».

rôle est essentiellement d'assurer la réalisation de la mission dans les meilleures conditions possibles (humaines, matérielles et financières). L'affectation par chapitre du budget et contrôle a posteriori est ainsi dépassée.

L'utilisation pratique d'un tel concept de gestion peut passer par trois moyens pour intégrer ce changement : changer la technologie (le processus et les filières de transformation) pour l'adapter à l'organisation existante, changer l'organisation pour mettre en forme les types de relations exigées par la technologie, ou encore conserver l'une et l'autre, mais introduire des mécanismes pour réduire et minimiser les contradictions qui subsistent entre les deux<sup>1</sup>. Les organisations dites « matricielles » (voir ch. 6) qui intègrent des structures fonctionnelles et des structures de programmes correspondent au troisième de ces moyens d'intégration. Dans un environnement institutionnel rigide, c'est indéniablement vers ce type d'organisation que des solutions doivent être recherchées. Elles paraissent d'autant plus prometteuses qu'elles sont conjointement facteur d'intégration et par conséquent particulièrement souhaitables dans un système à unités fortement décentralisées.

Comment les acteurs perçoivent-ils les interrelations que nous avons esquissées et quelles sont les caractéristiques réelles du fonctionnement d'un système scolaire? C'est ce que nos investigations « sur le terrain » vont tenter de mettre en évidence.

<sup>1</sup>Ref. 162.

## Le fonctionnement du système scolaire neuchâtelois

L'éventail des flux qui véhiculent les informations dans une organisation est d'autant plus difficile à saisir que le nombre d'unités et de canaux s'accroît. Le recours à un modèle susceptible de réduire cette complexité sans la dénaturer doit donc conduire à ne retenir que les types d'informations nécessaires à la poursuite d'objectifs précis. Les découpages potentiels que nous avons présentés (v. ch. 7) conduisent tous à des réseaux d'interrelations spécifiques complexes et, tenter de les prendre en compte de manière exhaustive eut été utopique et irréaliste pour une première approche globale. Toutefois, pour satisfaire aussi bien les nécessités d'un éclairage de la réalité que pour favoriser l'évaluation des écarts entre la situation actuelle et les articulations d'une organisation nouvelle qui répondrait aux exigences d'une conception systémique (organisation matricielle, structures de programmes, gestion par projets), nous avons cherché à conserver la richesse des interrelations que les diverses partitions du système ont révélées.

### 8.1 *Objectifs de l'étude et méthode utilisée*

La mise en oeuvre d'un modèle d'analyse de type modulaire est délicate; elle doit se limiter à un degré de finesse permettant de trouver des relations précises entre variables d'action (objectifs assignés à un module) et variables essentielles (résultats). Nos investigations nous ont conduits à constater, qu'au niveau central déjà, les correspondances entre objectifs et résultats non seulement n'existent pas (du moins formellement), mais que les variables essentielles évaluées en termes de coût ne sont pas suffisantes et font totalement défaut en termes d'activité et d'efficacité. Nous aurions ainsi logiquement dû nous

épargner un effort de compréhension aux autres niveaux puisque les mêmes lacunes se retrouvent nécessairement dans les différents sous-systèmes: l'absence d'objectifs explicites globaux implique l'impossibilité de sous-objectifs liés et par conséquent l'inexistence de relations entre sous-objectifs et résultats partiels. Cette démarche ne nous a pas paru pouvoir être appliquée puisque nous avons par ailleurs mis en lumière cette caractéristique propre à l'organisation scolaire' qui est l'absence d'une structure mono-branché: selon les niveaux, les types d'écoles ou les fonctions (pédagogique, administrative) la responsabilité de la direction incombe à des organes distincts (canton, commission, commune). De cette disjonction du système scolaire il résulte que le niveau dit central (DIP) n'est pas le niveau de direction supérieur dont dépendent directement les autres sous-systèmes. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de tenter une analyse pour différents niveaux scolaires.

### 8.1.1 *Les limites et contraintes de l'analyse*

Afin de limiter l'éventail des secteurs, nous avons retenu comme critère principal de différenciation celui des sous-systèmes cantonaux d'une part, communaux d'autre part. Les types d'écoles nous ont paru moins importants, dans la mesure où ce ne sont pas les problèmes pédagogiques spécifiques qui retiennent notre attention, mais les modes de fonctionnement. Nous nous sommes de plus délibérément abstenus de toucher les secteurs de l'enseignement technique et professionnel et l'Université parce que leurs caractéristiques particulières n'étaient pas suffisamment homogènes pour permettre l'utilisation d'une approche identique (même questionnaire). Il nous restait donc à toucher les niveaux primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur. Cette dichotomie correspond d'ailleurs au découpage qui a existé au sein de l'administration cantonale jusqu'en 1971 entre le département de l'instruction publique et le département de l'industrie. Il en découle un avantage discriminant supérieur pour l'analyse puisque les secteurs rattachés depuis longtemps à un même département ont nécessairement entre eux des relations de nature différente de celles qui s'établissent entre secteurs de départements distincts: analyser globalement les unes et les autres aurait été délicat à interpréter et certainement peu intéressant puisque la situation nouvelle est très récente et non encore stabilisée.

\*Aussi bien caractéristique de la situation dans le canton de Neuchâtel que dans la plupart des autres cantons suisses.

Dans l'impossibilité matérielle de travailler «sur le terrain», nous avons alors opté pour la solution d'une prise d'information par questionnaire. Les trois difficultés principales auxquelles nous nous sommes heurtés étaient de trouver un modèle adéquat, de le tester et de déterminer l'échantillon sur lequel porterait notre enquête. L'analyse modulaire, telle que Mélése la propose comme moyen d'investigation (annexes B2 et B3) nous était apparue intéressante, mais semblait inapplicable dans le cas d'une étude extra-muros des divers secteurs<sup>1</sup>. La règle du jeu, telle que Mélése la formule, compte tenu de ses expériences, est «la participation active de tous les hommes concernés, à la description des modules et des chaînes de pilotage; cela, non seulement pour assurer une réelle pénétration de la pensée système et obtenir l'adhésion des gestionnaires, mais aussi parce qu'il est inconcevable qu'un groupe central soit capable de recueillir toutes les données et informations pertinentes sur le fonctionnement réel d'un système aussi complexe qu'une grande entreprise ou qu'un service public» (Réf. 72). Nous ne pouvions pourtant trouver d'autre instrument d'investigation que le questionnaire et compte tenu de la très forte dispersion des unités du système scolaire, nous avons estimé que c'était en fin de compte la seule solution pour atteindre un nombre important d'enseignants à tous les niveaux. Il était d'autant plus difficile d'imaginer utiliser le modèle qu'il impliquait nécessairement pour nous le choix «a priori» des modules. Nous sommes alors partis de l'hypothèse qu'un découpage fin, par types d'activités (analyse fonctionnelle) était impossible à mener (compte tenu de nos moyens) et peut-être inutile dans un premier temps si, d'une part, les objectifs et méthodes de mesure des résultats globaux étaient insuffisants et, d'autre part, si les flux entre niveaux étaient trop flous. Il s'agissait alors de trouver un découpage grossier, mais suffisamment pertinent, pour essayer de rendre compte, après analyse, de l'état réel des variables d'entrées et sorties du système scolaire. Nous avons choisi comme maille le niveau de l'école dont l'activité principale consiste à former des élèves. Reprenant le modèle de Mélése, nous pouvions donc considérer que le flux principal sur lequel une transformation devait être opérée était celui des élèves, toutes les autres entrées étant au service de celle-ci (nous plaçons l'acte pédagogique au centre de nos investigations). Le schéma général du système devait donc comprendre (fig. 64), en entrée le flux des élèves et toutes informations nécessaires pour que le «module de traitement» puisse assurer leur formation, en sortie le flux d'élèves quittant le module (par exemple, un certain niveau scolaire) ainsi que les

<sup>1</sup>Bien que les auteurs soient membres à part entière de l'organisation, leurs fonctions les placent tout de même à l'extérieur de la plupart des sous-systèmes étudiés.

informations nécessaires à la mesure des résultats du module proprement dit<sup>1</sup> et nécessaire à d'autres modules (par exemple, la (les) classe(s) du niveau suivant).

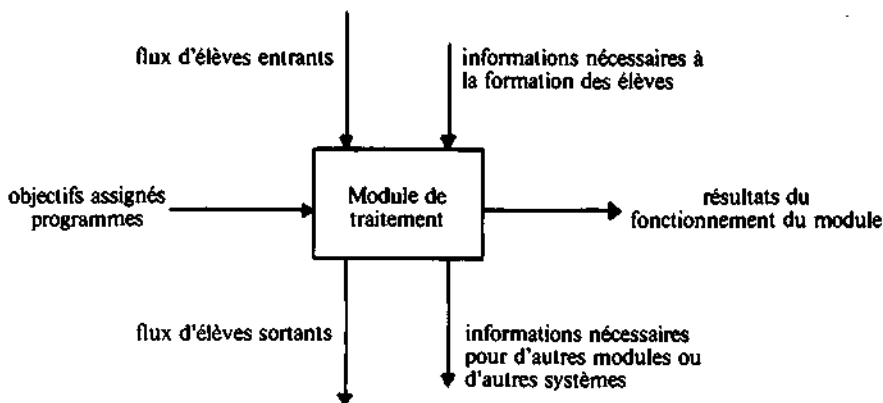


Figure 64: La formation des élèves: une boîte noire

L'approche que nous engageons nous conduisit très rapidement à une première impasse. Nous avons mis en évidence un module de traitement, mais nous étions incapables d'en trouver le pilote<sup>2</sup>: l'enseignant?, le maître de classe?, le maître de branche?, le directeur d'école?, la commission scolaire (dans le cas d'écoles communales)?, le Département de l'Instruction publique?, l'inspecteur (pour les écoles primaires)? Notre démarche devait donc porter tout aussi bien sur la recherche du (ou des) module(s) de pilotage et des relations, existant ou non, entre les différentes unités du système (relations dans les couples modules de pilotage – modules de traitement, entre modules de pilotages et entre modules de traitement). Restait à déterminer sur quels points spécifiques devaient se centrer nos analyses et quelles sources d'information choisir. Nous avons alors repris le modèle de Mèlèse et nous nous sommes centrés sur sa typologie des entrées-sorties des modules, pour construire un ques-

<sup>1</sup>Notons l'importante distinction que nous avons déjà signalée entre l'efficacité du module en tant que tel (ce qui nous intéresse essentiellement) et la mesure des résultats individuels des élèves qui fait partie intégrante des actes de contrôle internes au module (qui ne nous intéressent qu'en tant qu'éléments permettant de contribuer à la mesure des résultats globaux). Rappelons que la mesure des résultats doit porter sur les activités, coûts et efficacité (voir aussi pt 7.2 et annexe B3).

<sup>2</sup>Rappelons qu'un module de traitement opère une transformation sur le flux principal entrée-sortie (dans notre cas les élèves) et qu'il comprend l'ensemble des moyens nécessaires pour opérer la (les) transformation(s) (voir annexe B2); le module de pilotage opère une transformation sur les objectifs en vue de les changer en variables d'action permettant d'assurer un fonctionnement adéquat d'un ou plusieurs modules de traitement.

tionnaire dont l'objectif principal devait permettre d'obtenir des acteurs principaux (les enseignants, considérés non comme pilotes, mais en tant que moyens humains dont dépendent les transformations sur les flux d'élèves) des informations relatives à la nature, l'existence ou l'absence de relations entre modules<sup>1</sup>.

Abordées simultanément à plusieurs niveaux scolaires, nous pouvions émettre l'hypothèse que les analyses nous apporteraient d'intéressantes informations sur la dynamique du système. Parallèlement à l'investigation par les modules de traitement, il nous semblait utile d'émettre l'hypothèse que les directions d'écoles pouvaient correspondre à des modules de pilotage et que des informations relatives à leurs entrées-sorties, appréhendées selon un schéma identique à celui des modules de traitement, seraient susceptibles non seulement d'accroître notre connaissance des flux entre pilotes (système d'objectifs), mais des relations entre modules de pilotage et de traitement (notamment par comparaison entre les deux sources d'informations). Nous avons alors construit un second questionnaire, articulé de manière identique au premier. Pour les secteurs du Département de l'Instruction publique proprement dit (services d'enseignement et services de soutien) nous avons procédé par interview des responsables, selon un même canevas: la première partie concernait une prise d'information relative aux structures, la seconde l'analyse des relations des secteurs respectifs, basée partiellement sur le modèle de Mèlèse.

### 8.1.2 *Les questionnaires et la population consultée*

La structure des questionnaires a été articulée autour des sept types de facteurs du modèle de Mèlèse: les facteurs internes du module de traitement (M.T.), les facteurs internes du module de pilotage (M.P.), les entrées du M.T., les sorties du M.T., les entrées du M.P., les sorties du M.P. et les variables essentielles. Chacun des types de facteurs comprend différents sous-groupes (voir annexe B3 pour le détail de ceux-ci). Pour prendre en compte chacun d'entre eux, nous avons développé une série de questions spécifiques. Dans les questionnaires, il s'agit respectivement des questions Nos 14 à 145 pour les enseignants (voir annexe C4) et 7 à 127 pour les directeurs (voir annexe C2). La première partie est réservée à la description de la situation personnelle des interrogés, dans leur profession. La dernière partie comprend une série de

<sup>1</sup>Entendues dans le sens de «moyens de gestion» au service des actes pédagogiques

questions qui n'ont pas été rattachées aux groupes de facteurs du modèle. Il nous paraissait en effet très important de toucher des aspects relatifs à tout processus de gestion qui ne peuvent être pris en compte par le modèle appliqué; il s'agit en fait de quelques aspects informels du fonctionnement d'une organisation d'une part, de problèmes que nous ne pouvions rattacher à l'un ou l'autre de nos groupes de critères, mais qui en étaient proches d'autre part.

Nous nous sommes cependant limités à ne demander que quelques appréciations dépassant le cadre de ce que nous pouvions considérer comme ressortissant à l'activité spécifique de l'enseignant et touchant plutôt l'ensemble de l'organisation scolaire. Il aurait été extrêmement intéressant de pouvoir pousser les investigations plus loin, mais nous n'avons ni les moyens, ni les compétences pour aborder convenablement un domaine réservé aux spécialistes de psycho-sociologie des organisations. Par ailleurs, le nombre élevé de questions que nous avons finalement retenues aurait rendu nos questionnaires trop longs. Relevons que du point de vue méthodologique, ceux-ci ont été développés, puis soumis à des enseignants de chacun des niveaux auxquels ils étaient destinés; après de nombreux ajustements, ils ont été à nouveau testés pour déceler encore d'éventuelles difficultés au niveau sémantique. Comme la plupart des questions (du moins pour ce qui concerne la partie principale des questionnaires) avaient trait non pas à des évaluations ou appréciations à donner, mais à l'existence (ou non) d'un certain nombre de variables relatives au fonctionnement formel du système, nous avons jugé inutile de procéder à une enquête de contrôle et de constituer un échantillonnage. Nous avons donc envoyé les questionnaires à tous les enseignants<sup>1</sup> des niveaux et écoles que nous avons en fin de compte retenus<sup>2</sup>. Pour les questionnaires destinés aux directeurs, nous nous sommes limités au niveau secondaire inférieur parce que d'une part, les fonctions de directeurs n'existent pour le niveau primaire que dans le cas des villes et que, d'autre part, pour le niveau secondaire supérieur nous avons procédé à quelques interviews.

### 8.1.3 *Analyse de la représentativité des réponses obtenues*

Pour le questionnaire envoyé aux enseignants, nous avons tout d'abord contrôlé si l'échantillon des réponses obtenues peut être considéré comme

<sup>1</sup>A l'exception des enseignants du niveau secondaire inférieur de La Béroche, Les Ponts-de-Martel et Les Verrières que nous n'avons pu toucher à temps.

<sup>2</sup>La distribution a été opérée par l'intermédiaire de la SPN pour le niveau primaire, par les secrétaires d'écoles (à l'exception de l'une d'entre elles) pour les niveaux secondaires.

satisfaisant ou non, du point de vue de notre approche. Les caractéristiques qui doivent être retenues sont celles d'une répartition des réponses par niveaux proche de la répartition réelle, et d'une forte représentativité des enseignants en place dans leurs fonctions depuis plusieurs années<sup>1</sup>. L'analyse de la fiche signalétique (Tab. 9) donne, avec un écart maximum de 3%, une répartition des réponses que l'on peut qualifier d'identique à celle des effectifs réels par niveaux. Quant à la représentativité des enseignants, elle peut être considérée comme remarquable puisque 93% des réponses proviennent d'enseignants qui ont plus de deux ans d'ancienneté et que 88% le sont dans la même fonction (Tab. 10). La répartition s'étale sur toutes les classes d'ancienneté; elle est sensiblement équilibrée entre les enseignants ayant moins de dix ans et respectivement plus de dix ans d'ancienneté. Cela signifie que l'intérêt manifesté par les plus anciens a été aussi marqué que par les plus jeunes, ce qui s'avérera ainsi extrêmement utile pour notre recherche. Il faut toutefois noter que c'est la classe des deux à cinq ans qui s'est le plus manifesté (Tab. 11). Par niveaux, les répartitions restent de même nature (Tab. 10), tout comme celles qui correspondent au sexe (Tab. 12). Si nous examinons de plus la distribution des réponses par niveaux, selon le sexe (Tab. 13), nous constatons qu'elle correspond bien à la distribution réelle: les éléments féminins dominent au niveau

**Tableau 9:** Comparaison entre la répartition réelle de la population consultée et la répartition des réponses obtenues, par niveaux scolaires

Comparaison par rapport aux effectifs totaux d'enseignants y compris les surnuméraires					
Répartition niveaux	Répartition des effectifs réels	Répartition des réponses (Q2)	Différences	Taux de réponses par rapport	
				A la population totale	Aux questionnaires distribués
Primaire	39%	38%	-1%	19%	24% <sup>1</sup>
Secondaire inférieur <sup>1</sup>	42%	39%	-3%	19%	27% <sup>1</sup>
Secondaire supérieur	19%	22%	+3%	24%	32% <sup>1</sup>
<b>Ensemble</b>				<b>20%</b>	<b>26%</b>

<sup>1</sup>Y compris le préprofessionnel

<sup>2</sup>600 exemplaires distribués

<sup>3</sup>525 exemplaires distribués

<sup>4</sup>273 exemplaires distribués

<sup>1</sup>Les questionnaires étaient destinés, en principe, aux enseignants nommés.

**Tableau 10: Ancienneté des enseignants par niveaux**

Niveaux	Ancienneté					
	Dans l'enseignement (Q6)			Dans la fonction actuelle (Q7)		
	2 à 6 ans	plus de 6 ans	plus de 2 ans <sup>1</sup>	2 à 6 ans	plus de 6 ans	plus de 2 ans <sup>1</sup>
Primaire	29%	61%	90%	39%	46%	85%
Secondaire inférieur	33%	62%	95%	41%	48%	89%
Secondaire supérieur	24%	74%	96%	34%	59%	93%
Total	29%	65%	93%	38%	50%	88%

<sup>1</sup>La différence à 100% concerne la classe d'ancienneté de 0 à 2 ans

**Tableau 11: Répartition des enseignants selon leur ancienneté**

Répartition des enseignants selon leur ancienneté			
Dans l'enseignement (QE6)		Dans leur fonction (QE7)	
0 - 1 ans	6%	0 - 1 ans	11%
2 - 5 ans	29%	2 - 5 ans	39%
6 - 10 ans	23%	6 - 10 ans	23%
10 - 15 ans	17%	+ de 10 ans	27%
16 - 20 ans	8%		
+ de 20 ans	17%		

primaire et sont faibles au niveau secondaire supérieur, alors que pour les éléments masculins, c'est exactement l'inverse, puisqu'ils sont les plus nombreux au niveau secondaire supérieur et la minorité au niveau primaire. Les femmes ne se sont d'ailleurs – semble-t-il – pas senties aussi concernées que leurs collègues masculins. En effet, seul le quart des enseignants du niveau primaire (dont 74% de réponses provient d'enseignantes) a répondu, alors que nous avons pu toucher le tiers des enseignants du niveau secondaire supérieur (dont 80% des réponses provient d'enseignants). Il est difficile d'interpréter cet écart, toutefois, nous pouvons penser que les enseignantes sont moins nombreuses

**Tableau 12:** Répartition des enseignants par ancienneté selon le sexe

Sexe	Ancienneté					
	Dans l'enseignement (Q6)			Dans la fonction actuelle (Q7)		
	2 à 6 ans	plus de 6 ans	plus de 2 ans <sup>1</sup>	2 à 6 ans	plus de 6 ans	plus de 2 ans <sup>1</sup>
Masculin	25%	70%	95%	37%	52%	89%
Féminin	35%	59%	94%	40%	46%	86%

<sup>1</sup>La différence à 100% concerne la classe d'ancienneté de 0 à 2 ans

**Tableau 13:** Répartition des enseignants par niveaux selon le sexe

Sexe	Niveaux		
	Primaire	Secondaire inférieur	Secondaire supérieur
Masculin	26%	68%	80%
Féminin	74%	32%	20%

que les enseignants à penser « faire carrière » et exercer leur métier de nombreuses années (c'est en effet également au niveau primaire qu'on trouve le plus de célibataires, 35%, tab. 14). Elles sont donc moins préoccupées par les difficultés qu'elles pourraient rencontrer à long terme. C'est un comportement qui nous paraît être néanmoins celui de collaborateurs pour qui l'avenir de l'organisation dans laquelle ils travaillent ne les intéresse guère ou, ce qui nous semblerait alors plus grave, qui ne sont pas préparés, puis motivés par les cadres du système scolaire et, ne s'y sentent par conséquent pas intégrés pour contribuer à accroître son efficacité, voire même chercher à l'améliorer. Il ne s'agit pas d'imaginer que chacun puisse transformer l'organisation dans laquelle il travaille, mais d'envisager qu'au niveau des relations avec ses collègues, dans son collège, chacun se sente aussi concerné que dans son propre travail. La représentativité de l'ensemble des réponses par rapport à la population d'enseignants touchés dont les taux de réponses sont de l'ordre de 20% peut donc être estimée excellente. Par rapport au nombre de questionnaires distribués, ce taux est de 26% (Tab. 9).<sup>1</sup> Cette différence provient d'une sous-évaluation des taux

<sup>1</sup>A titre de comparaison, l'enquête jeunesse (Réf. 157) a porté sur un échantillon d'un millier de jeunes gens correspondant à 7% de la population considérée.

**Tableau 14:** Répartition des enseignants par niveaux selon l'état-civil

Etat-civil	Niveaux		
	Primaire	Secondaire inférieur	Secondaire supérieur
Célibataires	35%	23%	20%
Autres	65%	74%	80%

de réponses due au fait que les questionnaires s'adressaient au personnel nommé et que, l'effectif des surnuméraires ne nous étant pas connu (voir volume 1, ch. 4), nous avons été obligés de rapporter le nombre de réponses à l'effectif total, y compris surnuméraires. Nous ne sommes pas non plus en mesure de comparer les répartitions des réponses par sexe, état-civil, ancienneté dans la fonction, par rapport aux répartitions réelles, en raison de l'inexistence de ces informations statistiques<sup>1</sup>. C'est également le cas pour les répartitions par types de localités, types de fonction et types d'écoles. Les tableaux 15, 16, 17 présentent les résultats tels que nous les avons obtenus; nous constatons que dans l'ensemble nous disposons de réponses pour toutes les catégories retenues et que, par niveaux, les résultats semblent assez bien correspondre à ce que doivent être les répartitions réelles.

En ce qui concerne le questionnaire destiné aux directeurs d'écoles, le faible nombre de réponses par niveaux ne nous assure pas la possibilité de tirer des conclusions avec un degré de confiance élevé. Pour les questions dont les

**Tableau 15:** Types d'écoles

Répartition par types d'écoles	Canton	Niveaux		
		Primaire	Secondaire	
			inférieur	supérieur
1. Centre scolaire	49%	6%	81%	65%
2. Ecole de quartier rattachée à un centre	27%	60%	12%	1%
3. Ecole de village	15%	32%	6%	1%
4. Classe indépendante	1%	1%	-	1%
0. Sans classement	8%	1%	1%	32%

<sup>1</sup>Du moins dans les documents officiels.

**Tableau 16:** Types de localités

Répartition par types de localités	Canton	Niveaux		
		Primaire	Secondaire	
			inférieur	supérieur
1. Plus de 10.000 habitants	73%	62%	69%	98%
2. De 2.000 à 10.000	20%	29%	23%	2%
3. Moins de 2.000	6%	8%	5%	-
0. Sans classement	1%	1%	3%	-

**Tableau 17:** Types de fonctions

Répartition par types de fonctions	Canton	Niveaux		
		Primaire	Secondaire	
			inférieur	supérieur
1. Maître principal – Sous-directeur	6%	-	8%	12%
2. Maître de classe	26%	-	46%	34%
3. Maître	26%	-	39%	51%
4. Maître de stage	1%	-	1%	2%
5. Instituteur principal	4%	9%	-	-
6. Instituteur maître de stage	4%	9%	-	-
7. Instituteur	32%	81%	-	-
0. Sans classement	1%	1% <sup>1</sup>	6% <sup>2</sup>	1%

<sup>1</sup>Y compris erreurs de classement aux items 1., 2., 3., 4.

<sup>2</sup>Y compris erreurs de classement aux items 5., 6., 7.

réponses marquent une tendance nette, ainsi que pour celles qui correspondent à des groupes semblables dans le questionnaire destiné aux enseignants ou sont liées aux informations que nous avons obtenues lors de divers interviews avec des directeurs, nous avons pu utiliser les résultats comme de bons indicateurs.

Les interviews enfin, ont été menés tout à la fois sur la base d'un questionnaire construit à partir du modèle choisi (cf Annexes C1 et B2) et d'une série de questions nous permettant de comprendre les structures réelles des unités analysées (cf première partie). Nous avons procédé à quelque trente interviews<sup>1</sup> dont 9 de directeurs d'écoles, 6 de sous-directeurs, comptables et secrétaires et 8 de responsables du DIP, dont le chef du Département.

## 8.2 *Les caractéristiques du système scolaire*

Nous tenterons d'interpréter les informations recueillies pour satisfaire à deux nouveaux buts de l'analyse: décrire un certain nombre de variables du système<sup>2</sup> puis évaluer leurs interrelations. Le premier temps correspond à une phase statique complétant les descriptions structurelles par celles des facteurs affectés aux unités correspondantes. Le second temps<sup>3</sup> consiste à essayer de relier les variables entre elles en fonction de sous-systèmes qui peuvent être conformes à un système d'objectifs permettant de réaliser les missions prévues. Il devient ensuite possible de distinguer le système externe du système interne d'objectifs; l'attribution interne correspond à l'affectation de variables essentielles par unité alors que l'attribution externe correspond à l'affectation de variables essentielles par mission. Dans le premier cas, cela revient à partir des organes révélés par l'analyse des structures, dans le second de celle des partitions affectées à des buts spécifiques. Si les structures organiques et les structures de programmes<sup>4</sup> ne se recouvrent que partiellement, les difficultés de mise en place d'un système de gestion peuvent alors se révéler particulièrement marquées et notamment plus délicates que la détermination des structures de programmes proprement dites.

Pour notre démarche, nous avons étudié les partitions possibles d'un système scolaire avant les variables à prendre en compte; notre constat a démontré aussi bien un écart appréciable entre l'organisation actuelle et des découpages par missions, que l'absence de pilotes, variables essentielles et objectifs liés à ces partitions. C'est la raison pour laquelle nous nous attacherons plutôt à examiner maintenant les éléments concourant au fonctionnement actuel du sys-

<sup>1</sup>Sans compter les cas où nous avons vu certaines personnes à plusieurs reprises.

<sup>2</sup>Rappelons que nous avons dû les choisir sur la base des hypothèses que nous pouvions émettre et non de manière négociée avec les membres-mêmes des diverses unités.

<sup>3</sup>Nous ne séparons pas ces deux phases d'analyse, car l'étude des interrelations doit nécessairement se baser sur les variables que nous avons essayé de saisir par nos questionnaires et interviews.

<sup>4</sup>Au sens du P.P.B.S.: voir volume I, pt 5.2.3 et sct. 8.3 ci-après.

tème que ceux qui devraient y concourir<sup>1</sup>; les questions retenues étant liées à des groupes de variables de gestion<sup>2</sup>, elles ne peuvent donc être neutres et sont construites pour tenter de révéler les forces et faiblesses de la dynamique du système.

### 8.2.1 Les facteurs internes

On entend par «facteurs internes» l'ensemble des éléments qui sont partie intégrante d'une unité et par conséquent nécessaires pour assurer son fonctionnement. Il va de soi que «l'ensemble des éléments» est fonction du degré de finesse de l'analyse et peut comprendre un plus ou moins grand nombre de composants dont on ne cherchera plus à examiner le détail. Dans l'impossibilité de nous centrer sur des unités aux contours bien définis, nous avons choisi une maille floue qui comprend les éléments propres à l'enseignant, à la classe et au collège. Un degré de finesse plus grand eût été de prendre des unités spécifiques par niveaux, sections et branches. Les groupes de facteurs<sup>3</sup> et les problèmes qui leur sont liés concernent: les éléments et moyens disponibles, le personnel affecté à l'unité, les règles opératoires de fonctionnement, le degré de programmation des activités et les éléments de contrôle interne.

8.2.1.1 Les éléments et moyens d'enseignement, d'une part, le personnel, d'autre part, sont deux volets du tryptique «structures, hommes et moyens» qui caractérisent toute organisation et en sont les facteurs fondamentaux. Interroger les membres d'une organisation à ce propos revient à chercher si les premiers sont estimés suffisants et adéquats, si les seconds s'estiment convenablement «gérés».

- Pour les équipements, les réponses globales montrent que l'organisation physique des collèges semble correspondre aux besoins, puisque 67% des interrogés sont satisfaits du regroupement des classes dans des centres (QE 19<sup>4</sup>, TB 1<sup>5</sup>) et que la grande majorité (91%) peut agencer en fonction de ses besoins les salles de classe (QE 172). Par contre, l'équipement et le matériel de classe laissent encore presque la moitié des enseignants insatisfaits, particulièrement par insuffisance de matériel scolaire et déficience de l'aménagement de classe (QE 24). Il semble sur ce point que les directeurs d'école

<sup>1</sup>Voir également volume I, ch. 6.

<sup>2</sup>Voir le modèle (annexe B3).

<sup>3</sup>Pour une description détaillée voir Réf. 72.

<sup>4</sup>Nous abrègerons par «QE» les réponses du «Questionnaire aux Enseignants»; elles font l'objet de l'annexe C5.

<sup>5</sup>Nous abrègerons par TB les tableaux croisés relatifs au «Questionnaire aux Enseignants»; ils font l'objet de l'annexe C6.

n'aient pas la même impression puisque sept interrogés sur sept considèrent l'équipement et le matériel de leur collège suffisants, une seule réserve étant faite par l'un d'eux à propos de salles d'études<sup>1</sup>. Si l'on cerne les réponses par niveaux, on observe une insatisfaction dans le secteur primaire alors qu'aux niveaux secondaires on est plutôt satisfait (TB 2); par type d'école, les mêmes tendances apparaissent avec des réponses positives pour les enseignants intégrés dans des centres et négatives pour tous les autres (TB 3).

69% considère, par ailleurs, que le nombre de leurs élèves par classe est normal, 33% d'entre eux le juge trop élevé et 6% inadapté au genre d'enseignement (QE 31). Quant aux locaux para-scolaires, ils se distribuent inégalement et sont plus fréquents dans les collèges des niveaux supérieurs et les centres construits récemment (QE 168, 169).

- Nous constatons pour les moyens au service de l'enseignement, d'une part, une répartition des réponses plutôt négatives à l'égard des moyens personnels dont peut disposer l'enseignant dans son travail (QE 21, TB 4 et QE 63) et, d'autre part, une tendance à la satisfaction pour les moyens disponibles dans l'école (QE 90, 170, 174).

Les quelques objections relatives à l'utilisation des bibliothèques reflètent des situations particulières que les réponses ouvertes explicitent suffisamment (annexe C7). Quant au support administratif, il est plutôt faible puisqu'un tiers des enseignants peut recourir à l'aide d'un secrétariat; il faut noter, toutefois, que le besoin n'est pas particulièrement marqué puisque 20% seulement d'entre eux estime qu'un support administratif les déchargerait au profit de leurs tâches pédagogiques (QE 26, TB 5 et QE 152, TB 6).

- Les aspects inhérents à la gestion du personnel ont une importance telle dans toute organisation que nous leur avons consacré une quinzaine de questions; les problèmes sous-jacents qu'ils touchent sont si nombreux qu'ils mériteraient à eux seuls une étude approfondie, qu'il s'agisse des très délicats problèmes des systèmes de rémunération (incidences sur la motivation, la responsabilité dans l'organisation, l'efficacité), de celui des descriptions de fonction et de l'appréciation des collaborateurs, des actions de formation non liées au recyclage<sup>2</sup> (notamment relatives à divers aspects du

<sup>1</sup>QD No 23; nous abrègerons par «QD» les réponses du «Questionnaire aux Directeurs»; elles font l'objet de l'annexe C3.

<sup>2</sup>Le système scolaire prend déjà en charge la formation de base, puis le recyclage selon les besoins très spécifiques des enseignants dus à l'introduction de nouveaux contenus ou méthodes d'enseignement.

fonctionnement de l'organisation) ou du statut des divers types de personnel.

L'examen des résultats révèle tout d'abord une insatisfaction de plus de la moitié des enseignants ayant répondu à la question de savoir si le système des classes de salaires traditionnels de l'administration publique tenait suffisamment compte des prestations individuelles. Les motivations sont de nature diverse, mais le 22% des insatisfaits précise qu'il serait souhaitable de pouvoir tenir compte des qualités de l'enseignant<sup>1</sup> (QE 29, annexe C7). Une majorité identique déclare parallèlement ne pas connaître les avantages sociaux dont ils bénéficient effectivement (QE 90).

Si une proportion importante d'enseignants souhaite une équité réelle, mieux adaptée, les directeurs sont unanimes pour ne pas souhaiter pouvoir adapter les salaires de leurs collaborateurs en fonction de leurs compétences individuelles (QD 17). C'est à notre sens une solution de facilité puisqu'elle évite au pilote, non seulement de devoir porter un jugement, mais aussi de mettre en place des systèmes d'évaluation adéquats. Toute réflexion sur les objectifs réels à atteindre et la confrontation d'homme à homme pour les négocier, voire pour résoudre les conflits<sup>2</sup> qui pourraient surgir est ainsi éludée. La formation de base semble également poser des problèmes puisque 30% répond qu'elle ne correspond pas aux exigences de leur profession: deux tiers la jugent inadaptée et le dernier tiers insuffisante (QE 27 et 28, TB 7). Les répartitions par sexe et par années d'ancienneté dans l'enseignement sont pratiquement identiques aux répartitions respectives de la population ayant répondu au questionnaire (QE 6, QE 12 et TB 8, 9).

En matière de recyclage, les résultats démontrent une même proportion d'insatisfaits (39%) que pour les formations de base, par contre en matière de formation continue, l'insatisfaction se renforce et équilibre la satisfaction (QE 158 et 159).

En comparant les réponses des insatisfaits en matière de formation de base et de recyclage (QE 27 et 158, TB 10) on constate que ce sont les enseignants des écoles secondaires inférieures qui sont les plus critiques à l'égard de leur formation de base, mais que ceux du niveau secondaire supérieur le sont bien plus à l'égard des possibilités de recyclage (TB 11, 12). Dans ce cas encore, les répartitions par sexe et selon l'ancienneté dans l'enseignement reste stable (TB 13, 14).

<sup>1</sup>Nous n'analyserons pas le système de rémunération en vigueur dans l'administration neuchâteloise. Toutefois, un examen succinct démontre qu'il ne satisfait pas aux exigences actuelles de l'environnement socio-économique. Pour être un véritable moyen au service d'une politique globale de gestion du personnel, il devrait réunir diverses caractéristiques: être attractif, souple, motivant, équitable, rationnel, décentralisant, ainsi qu'adapté aux contraintes internes à l'organisation, individuelles et externes.

<sup>2</sup>Voir Réf. 73 pour une étude du problème de résolution des conflits.

Il n'est pas dans notre propos d'analyser les causes de motivation, satisfaction ou insatisfaction personnelles des enseignants. Tout acte de gestion implique pourtant une attention particulière aux moyens susceptibles d'avoir une incidence sur le comportement de l'homme dans son milieu de travail. Il en est ainsi de la plupart des actions qui sont menées dans les entreprises sous le «chapeau» des fonctions personnelles. Nous avons abordé quelques-uns des facteurs internes liés à ces actions<sup>1</sup>. L'image qui en ressortit doit évidemment être rapportée à tout l'environnement de travail de l'enseignant pour être interprétée correctement. S'il n'existe pas de système de suppléance (QE 32 et 33), ce qui peut indiscutablement provoquer de sérieuses difficultés administratives et être désagréable pour le travail des élèves (discontinuité, heures perdues en cas d'absence ou de maladie d'enseignant), les incidences pour les enseignants ne sont certes pas ressenties comme une lacune importante. Par contre, le désir marqué de 40% de la population interrogée de participer à l'élaboration de méthodes pédagogiques par rapport à ceux qui ont déjà eu l'occasion (22% seulement) peut être un indice contribuant à comprendre certaines réticences à l'égard du changement ou de non-intérêt aux problèmes généraux de l'organisation scolaire. Il en est de même pour les instituteurs (niveau primaire) dont une majorité n'ont pu choisir les branches qui leur convenaient le mieux (mais c'est inhérent au système d'enseignement à ce niveau) alors que pour les autres niveaux d'enseignement, le taux tombe à 19% (secondaire inférieur), respectivement 9% seulement (secondaire supérieur).

Relevons, pour terminer avec les facteurs liés à la gestion du personnel, que l'intégration des enseignants dans leur lieu de travail a été rapide pour 87% d'entre eux, ce qui est un bon indice de qualité de l'accueil des jeunes (remarquons cependant que l'analyse par classes d'ancienneté fait ressortir une légère dégradation de la situation, mais la différence n'est pas très significative). A la question de savoir si l'enseignant souhaite bénéficier d'avantages particuliers pour ses loisirs (QE 153) 58% répond non, 22% ne se prononce pas et 19% le souhaiterait. Il n'y a ici aucune différence entre les réponses des moins jeunes et plus jeunes, des femmes et des hommes et entre niveaux.

**8.2.1.2** Les règles opératoires de fonctionnement et le degré de programmation des activités sont étroitement liés; de nombreuses règles, assorties à des activités très programmées sont caractéristiques, soit de systèmes à proces-

<sup>1</sup>QE Nos 32, 33, 35, 36, 150, 151, 153, 157, 166.

sus rigides et complexes, soit d'organisations dans lesquelles l'individu n'a qu'une autonomie très restreinte; le but poursuivi peut être à plusieurs facettes, mais généralement on souhaite obtenir des résultats conformes à des normes précises par un pilotage rigoureux à tous les stades lorsqu'un seul procédé est possible – certains processus de production –, ou on espère contraindre les membres d'une organisation à l'intérieur d'une sorte de corset, parce qu'on n'est pas sûr de disposer des instruments capables de mesurer et maîtriser des comportements qu'on souhaite implicitement éviter (en l'absence d'objectifs explicites, il n'y a pas d'autre solution). Entre les situations essentiellement souples ou rigides existe toute une gamme de combinaisons entre règles et degré de programmation, celles-ci pouvant tout aussi bien être formelles qu'informelles et même résulter de l'usage. Nous avons choisi d'évaluer des règles liées à la procédure budgétaire d'une part, à l'organisation de l'enseignement d'autre part, puis le degré de programmation relatif à quelques directives :

- La rigidité de la procédure budgétaire traditionnelle des administrations publiques n'est plus à démontrer. Nous avons donc cherché à évaluer comment l'on concilie celle-ci avec les exigences d'une certaine capacité d'adaptation. Les enseignants ne disposent pas en général d'une enveloppe budgétaire affectée à l'accomplissement de leur tâche (86%), mais plus de la moitié (55%) d'entre eux la désire, pour ajuster leurs besoins en matériel pédagogique (30%) ou éviter des démarches administratives (22%) (QE 14, 16, 17). Quant aux demandes extraordinaires, seuls 12% répondent qu'il ne leur est pas possible d'acheter du matériel non prévu; il ne s'agit cependant probablement pas de dépenses importantes puisqu'à la question de savoir si des crédits hors-budget sont alloués, il n'en reste que 33% répondant oui (QE 18 et 22). Les réponses fournies par les directeurs confirment la rigidité des procédures d'allocation budgétaire (transfert de position impossibles, QD 37) et le peu de latitude décisionnelle accordée en matière de gestion. Ils ne peuvent créer un poste, ni procéder à une nomination, car les commissions scolaires conservent en fin de compte tous les pouvoirs de décision relatifs aux objets impliquant une incidence budgétaire et il est nécessaire que chaque position ait été acceptée préalablement (donc soit votée) pour qu'une dépense puisse être envisagée<sup>1</sup>. Nous avons obtenu quelques réponses nous indiquant que des directeurs disposent d'un budget global qu'ils gèrent de manière autonome (QD 19); il faut y voir la possibilité pour

<sup>1</sup>Nous exceptons les octrois extraordinaires et rendons le lecteur attentif au fait que dans le cas où les commissions sont de type intercommunale, ou s'il s'agit d'écoles ne dépendant pas d'une commission scolaire, la procédure reste semblable.

certaines responsables scolaires de présenter à l'acceptation de leur commission un budget traditionnel qu'ils ont élaboré de manière autonome et non pas la possibilité pour eux de disposer d'une enveloppe globale par catégories de missions et susceptible d'être ajustée selon le degré de réalisation de chacune d'elles. Leurs marges réelles de manœuvre sont extrêmement faibles à court terme, surtout en raison de la part minimale que représentent les frais de fonctionnement par rapport aux dépenses totales (salaires, sur lesquels ils n'ont aucune influence).

- Nous nous sommes demandés si l'usage consistant à affecter en principe un enseignant à un, voire deux niveaux d'enseignement seulement<sup>1</sup>, devait être remis en question ou non, dans la perspective d'une éventuelle amélioration dans la conduite d'une classe au travers de la scolarité. La majeure partie des enseignants ne le souhaitent pas (62%) et cette proportion reste constante, quel que soit le type de fonction exercée (QE 36). Il n'en va pas de même pour l'affectation à un niveau spécifique d'enseignement puisque nous obtenons autant de réponses d'enseignants souhaitant ce type de changement (40%) que d'enseignants ne le souhaitant pas (QE 39). Par contre, le changement périodique de branche n'est souhaité que par 25% d'entre eux (QE 40, TB 15, 16). Les réponses que nous obtenons font donc nettement ressortir que l'enseignant ressent le besoin de trouver un moyen pour changer son environnement de travail (changer de classe, de niveau), mais souhaite – et c'est normal – conserver un enseignement dans le domaine qui constitue sa spécialité. Dans l'exercice de son activité, chacun espère pouvoir disposer d'instruments de travail adéquats; si chacun semble satisfait de la facilité d'obtenir le matériel pédagogique à disposition dans le collège ou dans d'autres classes (QE 42, 74% des répondants), il est nécessaire de relever qu'une carence de support pédagogique de type méthodologique est ressentie par près de la moitié du corps enseignant (QE 41 41%). La répartition selon les fonctions exercées (maître ou instituteur) correspond à celle que l'on obtient par niveau: elle démontre une insatisfaction plus marquée aux niveaux secondaires qu'au niveau primaire (TB 17).
- La notion de «degré de programmation» est très liée à celle de la «latitude décisionnelle»: plus la latitude décisionnelle d'un pilote est grande et plus le degré de programmation de son unité tend à être faible. Il faut cependant se garder de confondre ces deux notions dans la mesure où la latitude décisionnelle s'applique aux variables d'actions affectées à un pilote alors que

<sup>1</sup>A l'exception du cas des classes à plusieurs ordres.

le degré de programmation concerne le niveau des contraintes dont les facteurs internes d'une unité peuvent être affectés. Il en est ainsi de toutes les directives imposées à un module et qui sont le fait d'une unité externe (un organe de soutien, par exemple). Nous savons, tout comme pour la procédure budgétaire, que les programmes sont en fait des directives externes imposées aux modules de traitement (dans ce cas par le Département de l'Instruction publique). De plus, elles sont directement assignées aux enseignants<sup>1</sup>. Nous nous intéressons donc à savoir comment elles sont effectivement perçues.

- Les insatisfactions que nombre d'enseignants paraissent manifester à l'égard des moyens et méthodes nous auraient incités à penser que de fortes résistances aux changements étaient à craindre; les réponses positives qui ont été formulées à propos de l'accueil réservé aux nouvelles prescriptions et nouveaux manuels (78%) infirment clairement l'interprétation que nous aurions pu formuler (QE 44); il démontre le fossé qui existe entre des comportements individuels qui paraissent très adaptatifs et ceux d'un système tendant à se fermer en raison des contraintes politico-juridiques qui pèsent sur lui et dont les sous-systèmes s'auto-organisent par manque d'intégration. Dans l'application des directives cantonales, ce manque d'intégration s'exprime également par l'éventail des perceptions individuelles que les répondants ont mis en évidence. 29% d'entre eux estiment ne pas disposer de directives pour traiter les programmes (QE 45) et pour le seul niveau primaire, plus de la moitié. 81% considèrent qu'ils peuvent choisir les méthodes pédagogiques (QE 51), mais ni le matériel pédagogique (QE 49, 67%), ni le contenu des programmes annuels (QE 53, 72%). Ces réponses démontrent que les règles sont floues puisque 20 à 30% des interrogés paraissent agir comme bon leur semble; d'ailleurs, les réponses à la question No 43 «pouvez-vous appliquer ou utiliser les méthodes pédagogiques que vous estimez les meilleures» renforcent l'ambiguïté de leur comportement: 53% répondent «oui» et 40% répondent «partiellement». Il ne fait aucun doute que l'enseignant, face à une classe, doit pouvoir moduler ses méthodes en fonction des besoins spécifiques rencontrés. Toutefois, de là à penser que les méthodes sont indépendantes des moyens – ou l'inverse – (ce qui transparait en comparant les réponses aux questions 49 et 51, ou 43 et 49, TB 18, 19, 20) ainsi qu'indépendants des contenus (QE 51 et 53)

<sup>1</sup>Les réponses des directeurs à la question No 46 le confirment.

ne laisseront certainement pas indifférents les spécialistes en pédagogie. De notre point de vue, nous tirons la conclusion que le degré de programmation est apparemment très élevé (les contenus de programmes ne peuvent être choisis), mais s'assortit en réalité de contraintes, dans l'agencement de l'enseignement et le choix des méthodes, relativement faibles (TB 21).

**8.2.1.3** Les éléments de contrôle interne font partie des instruments de mesure des activités spécifiques de chaque module (par exemple, les notes ou toute autre évaluation attribuée à un élève par un maître, ou encore des informations relatives à la charge de travail des élèves d'une classe). Notre but se borne sur ce point à savoir si l'enseignant pense disposer des éléments administratifs, pédagogiques, statistiques et moyens de contrôle nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. 9% des interrogés ne répondent pas et 34% donnent une réponse négative (QE 56). Une carence d'assez sensible importance se révèle ici puisqu'en fin de compte c'est de l'existence et de la qualité des instruments de conduite que découle la sécurité de parcours de toute organisation, comme de tout véhicule. Parmi les éléments qui manquent, 45% sont de type pédagogique et 37% concernent les informations statistiques et moyens de contrôle (QE 57). L'examen des réponses par types de fonction révèle un taux de l'ordre de 40% de réponses négatives à la question No 56 par les maîtres de classes (niveaux secondaires); il est intéressant de noter que 73% d'entre eux estiment que ce sont précisément les informations statistiques et les moyens de contrôle qui manquent (QE 57). Sur ce point, les directeurs ont une position inverse et estiment disposer des moyens nécessaires (QD 62). Pourtant, nous n'avons trouvé nulle part l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler des «tableaux de bord»<sup>1</sup>.

L'examen général auquel nous avons soumis les «facteurs internes» de nos écoles démontre une grande dispersion des réponses à l'égard d'éléments qui, d'un point de vue gestionnel, sont tous importants (voir aussi le profil des réponses de l'annexe C8) et nous mène à constater qu'une attention particulière doit être portée dans trois directions.

- La première concerne l'adéquation des moyens aux missions; pour les enseignants, c'est mettre à leur disposition les instruments pédagogiques nécessaires; pour les directeurs et responsables du système scolaire, c'est développer des instruments de gestion spécifiques aux caractéristiques

<sup>1</sup>Les tableaux de bord regroupent de manière synthétique les informations qualitatives et quantitatives dont un pilote a besoin pour être en mesure de prendre à temps toute décision de gestion opportune; ils doivent en particulier être spécifiques au niveau de pilotage concerné, indiquer clairement des objectifs à atteindre (sous forme de standards), permettre la mesure des écarts entre objectifs et degré de réalisation, ainsi que centrer l'attention du responsable sur les points critiques (gestion par exception).

d'un système scolaire. Nous avons relevé que si l'équipement proprement dit donne dans l'ensemble pleine satisfaction, il n'en va pas de même pour le matériel et les moyens d'enseignement.

Cette constatation nous conduit à remarquer qu'il doit exister une relation appropriée entre les charges de structure et les coûts directs. A quoi sert-il en effet de disposer de salles de cours luxueuses et d'un effectif d'enseignants permettant de constituer des classes à petits effectifs si l'enseignant lui-même ne dispose pas de facilités suffisantes pour que son travail soit rendu efficace; il faut trouver un équilibre entre les dépenses salariales directes (qui sont proportionnelles au nombre d'enseignants) et les dépenses de soutien (matériel, moyens, personnel des organes d'état-major). C'est un dosage qui ne saurait être arbitraire, mais qui, en l'absence d'un système de gestion par programme<sup>1</sup>, ne peut être effectivement évalué: quelle doit être la part des moyens à mettre en oeuvre pour «soutenir» l'enseignement de l'allemand, par rapport aux coûts des enseignants, en vue d'atteindre à la fin de la scolarité obligatoire, dans telle section, les objectifs fixés? C'est à ce type de question que les responsables de l'affectation des moyens devraient pouvoir répondre, pour tous les secteurs du système scolaire.

Nous avons pu constater, par exemple, que les travaux qui devaient conduire à la mise en place d'un fichier scolaire ont dû être reportés, faute de moyens financiers. Il est indéniable pourtant, compte tenu de la pauvreté de nos instruments de gestion qu'il en aurait été l'un des maillons essentiels. Nous pourrions tenter une analyse des causes probables de l'abandon de ce projet, sans pour autant en connaître les raisons exactes. Comme pour toute action nouvelle, les trois obstacles principaux à vaincre dans l'administration publique sont les résistances (ou réticences) politiques<sup>2</sup>, les cloisonnements et les contraintes de la procédure budgétaire. Dans notre cas, on peut imaginer que parler de «fichier scolaire» est en soi un acte susceptible de provoquer de nombreuses oppositions: peut-on penser que nos enfants deviennent des numéros? qu'on les mette «en fiches»? les utilisateurs ne disposeront-ils pas d'informations confidentielles? qui aura accès au fichier? sont autant de questions-types auxquelles le gestionnaire se heurte et qui rendent la naissance de tels fichiers fort laborieuse. Les cloisonnements entre secteurs constituent ensuite l'obstacle qui indirectement provoque souvent le blocage financier. La dépense à envisager

<sup>1</sup>Qui implique un système de comptabilité analytique.

<sup>2</sup>D'autant plus difficile à prévoir que la nature des types de décision ne fait pas l'objet d'une distinction précise (voir pt 8.3 ci-dessous).

est considérée comme impliquant l'ouverture d'une position budgétaire nouvelle pour laquelle un crédit doit être voté. Sous cette forme, la discussion d'octroi du crédit ne peut s'insérer dans une évaluation de la contribution du système nouveau à des missions ou objectifs qui sont pris en charge par d'autres secteurs, donc d'autres positions budgétaires. Le coût de mise en place peut donc être considéré comme démesuré par rapport aux charges afférant déjà à un secteur et le crédit est refusé. Si la réflexion était portée au niveau de la contribution du système à des programmes ou des niveaux de pilotage et exprimée en termes de moyens nécessaires à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs (un fichier scolaire pour qui et pour quoi faire?) alors les évaluations s'éclaireraient, notamment parce que permettant d'insérer un tel moyen comme l'un des sous-systèmes de gestion du système scolaire dans un ensemble cohérent. Le défaut de la mise en place d'un instrument nouveau, de manière ponctuelle (à la limite l'instrument gadget), peut aussi être évité et la discussion budgétaire prend une autre dimension. Le contenu et la structure d'un tel fichier peuvent ainsi être aménagés pour satisfaire tous les utilisateurs potentiels et les coûts être supportés par plusieurs secteurs.

- La seconde direction qui nous paraît devoir retenir l'attention est celle de l'étude des procédures de gestion: procédures budgétaires, procédures de création de postes et de nominations qui ne sont autres que des procédures de décision. La nature des décisions qu'un gestionnaire doit prendre est très variable. Ansoff les distingue en fonction de l'horizon temps et de leurs objectifs: décisions stratégiques, décisions administratives et décisions opérationnelles<sup>1</sup>. Tous les travaux récents dans les domaines du management démontrent l'impérieuse nécessité de sérier très exactement les types de décisions prises habituellement dans une organisation pour mettre en place des procédures et structures de gestion appropriées.

Bien que nous n'ayons pas encore examiné les types de procédures en vigueur, ce sont les ambiguïtés de perception des directives assignées aux enseignants et les faiblesses des éléments de contrôle interne, liées au découplage des organes de direction du système scolaire qui nous semblent révéler la nécessité d'un examen de fond des processus de décision.

<sup>1</sup>Voir aussi leurs incidences structurelles: ch. 6.

- La troisième direction, vers laquelle devrait tendre un effort de réflexion concerne la « gestion du personnel ». Nous sommes profondément persuadés qu'un grand fossé sépare actuellement les entreprises qui conçoivent la « fonction personnel » comme l'une des fonctions motrices de l'organisation et la manière dont l'administration la conçoit aujourd'hui. Si le développement d'un statut spécifique (celui du fonctionnaire) et les avantages (sous forme de garanties) qu'il offre pouvaient être considérés comme très en avance (sur le plan social) à l'époque où il fut élaboré, il est aujourd'hui devenu très insuffisant. Nous dirions, à l'exemple de Mc Luhan<sup>1</sup> que nous avons affaire à « un média froid ». Il n'y a en effet rien de plus impersonnel et lointain pour l'individu que le statut auquel tout employé de l'administration publique est automatiquement soumis. Dans un environnement économique difficile, c'est une garantie certes appréciable, mais est-ce suffisant pour motiver le fonctionnaire, en obtenir plus de comportements d'ouverture sur la gestion de l'organisation que de justifications de l'existence de sa fonction, enfin, pour lui permettre de valoriser son travail et l'intégrer aux efforts de ses collègues?

### 8.2.2 *Les flux entre unités*

Parce que les unités d'un système scolaire sont étroitement interconnectées<sup>2</sup>, il doit nécessairement exister (de manière formelle ou informelle) un réseau de communications véhiculant les informations indispensables au fonctionnement du système. C'est à une évaluation de la cohérence et de l'opportunité de ces interrelations que nous nous attacherons maintenant. Si le modèle<sup>3</sup> que nous avons choisi comme support méthodologique à l'élaboration de notre recherche d'information peut être utilisé tel quel pour procéder à l'analyse lorsque les « modules » sont très exactement définis, nous avons préféré, dans notre cas, nous en écarter pour reprendre les découpages mis en évidence en analysant les partitions du système scolaire. Nous examinerons ainsi deux types de flux : les flux horizontaux qui concernent les relations des unités d'un même niveau et les flux verticaux qui relient les unités de niveaux différents (spécifiquement liés aux flux des élèves). Nous introduisons à ce propos une ambiguïté que nous souhaitons lever : la terminologie habituelle réserve l'expression de « structure verticale » aux relations hiérarchiques d'une organi-

<sup>1</sup>Réf. 164.

<sup>2</sup>Voir les types de relations présentées au ch. 7.

<sup>3</sup>Réf. 72.

sation et l'expression de « flux horizontaux » aux flux qui coupent cette structure. Nous utiliserons ici les termes de flux horizontaux et verticaux pour caractériser les types de relations telles que nous les présentons à l'aide de l'analyse modulaire; cela permet d'éviter l'assimilation immédiate des relations de pilotage (qui devraient correspondre à la structure d'objectifs) à la structure hiérarchique (même si elles finissent par se confondre). Il en découle que les flux transitant entre unités deviennent des flux verticaux et sont représentés comme tels par le modèle (p. ex. fig. 50).

### 8.2.2.1 *Les flux horizontaux*

Le corollaire de l'absence de sous-systèmes de pilotage spécifiques par niveaux de scolarité (première année, deuxième année,...) est qu'il n'existe pas de système de communications formel de type horizontal. Dans la réalité, c'est une affirmation qui doit être assortie d'une réserve puisqu'on trouve des inspecteurs au niveau primaire et des directeurs aux niveaux secondaires et que, par conséquent, par leur intermédiaire, peuvent transiter de tels flux<sup>1</sup>; ils ne sont toutefois pas spécifiques de ces fonctions: les inspecteurs sont responsables pour des régions et tous les niveaux, les directeurs pilotent des unités distinctes, à plusieurs niveaux. Si à l'intérieur de certaines écoles les enseignants d'un même niveau se retrouvent parfois, il n'existe toutefois pas non plus de pilotage formel de cette nature à l'intérieur de l'unité: les maîtres d'allemand de deuxième modème, par exemple, ne se retrouvent pas systématiquement et ne sont pas pilotés dans leurs activités en allemand, au niveau 2 par un responsable spécifique (les contrôles ponctuels d'un sous-directeur ne sont pas assimilables à un tel pilotage). Conformément au modèle bureaucratique, il s'ensuit bien évidemment que d'aucuns diront d'un tel pilotage qu'il est inutile dans la mesure où l'enseignant dispose d'un programme établi à réaliser (dont le degré de réalisation est contrôlable par des épreuves communes).

L'analyse concerne les informations dont le maître de classe et tous les enseignants d'une même classe devraient pouvoir disposer pour équilibrer harmonieusement la charge de travail des élèves, pour adapter l'enseignement en fonction des difficultés spécifiques que rencontre la classe, ou certains de ses élèves, enfin pour réagir par des mesures cohérentes aux obstacles qui surgissent çà et là. La conduite d'une classe, tout comme celle de n'importe quel sys-

<sup>1</sup>C'est sans doute le cas lors des réunions périodiques où se retrouvent les responsables d'unités scolaires comparables et le chef de service concerné: les directeurs estiment d'ailleurs entretenir suffisamment de relations avec leur collègues de même niveau, dans le canton (QD 98).

tème', implique que soient connues ses capacités de charge pour trouver un équilibre optimum de sa marche. Lorsque les entrées sont multiples (les divers enseignements) et affectent continuellement les niveaux de fonctionnement, un système de régulation s'avère indispensable. Cependant, pour intervenir, celui-ci doit disposer d'une source d'information adaptée, fonctionner lui-même à un rythme adéquat (le rythme d'un système de régulation ne peut être inférieur au rythme du système régulé), capable d'absorber les variations possibles (loi de la variété requise) et susceptible d'agir en conséquence. Transposées sous forme d'exigences pour le pilotage d'une classe, ces conditions correspondent à la nécessité pour l'ensemble des enseignants y dispensant un enseignement d'être tout à la fois sources et récepteurs d'informations, le maître de classe jouant le jeu du système de régulation. Il est indéniable que le système à réguler étant de nature humaine et non mécanique, la référence aux seuls programmes d'enseignements comme source d'information reste insuffisante et un programme ne saurait être assimilé à un « régulateur ».

Si l'on admettait que le programme d'enseignement d'une discipline assigné à un enseignant corresponde aux objectifs à atteindre, le fonctionnement du système de l'enseignant s'assimilerait à celui d'un « système déterminé » (les objectifs dépendent uniquement du programme) que représente la figure 65 :

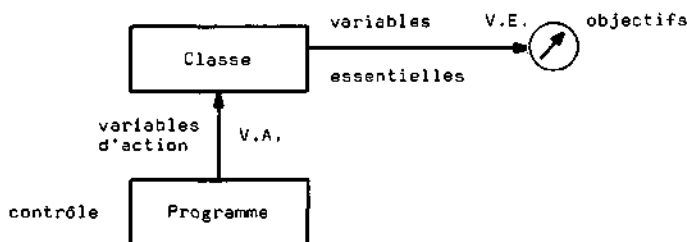


Figure 65 : Contrôle d'un système déterminé

Ce système n'est toutefois pas conforme à la réalité puisque d'autres enseignants interviennent dans la même classe; cela signifie que d'autres entrées, « extemes » au système de l'enseignement d'une discipline interfèrent sur son contrôle. En l'absence de liens d'informations entre ces « perturbations » et le

\*Les développements qui suivent sont applicables par analogie à tous les sous-systèmes.

programme, le pilotage devient impossible puisque l'enseignant ne peut pas prendre en compte ces interventions externes. Le schéma de fonctionnement se présenterait alors sous la forme de la figure 66 :

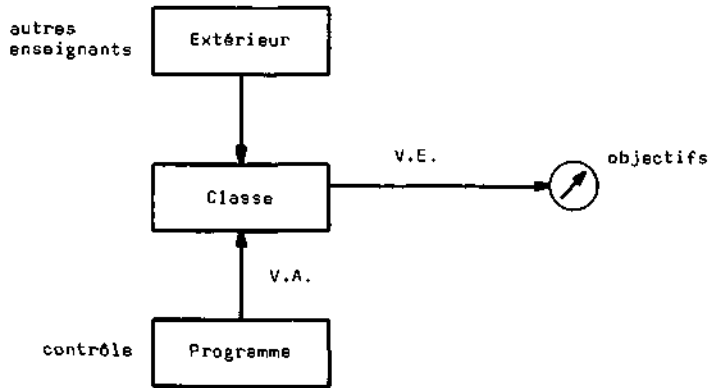


Figure 66 : Un "système classe" indéterminé : le cas d'un programme

Si l'on remplace le « système d'enseignement d'une discipline » par le « système de la classe » et qu'on part du principe que le pilotage est assuré par le maître de classe, le schéma de la figure reste identique tant et aussi longtemps que n'apparaît aucun système d'information entre « l'extérieur » (l'ensemble des enseignants de la classe) et le pilote: le contrôle du système reste impossible (figure 67).

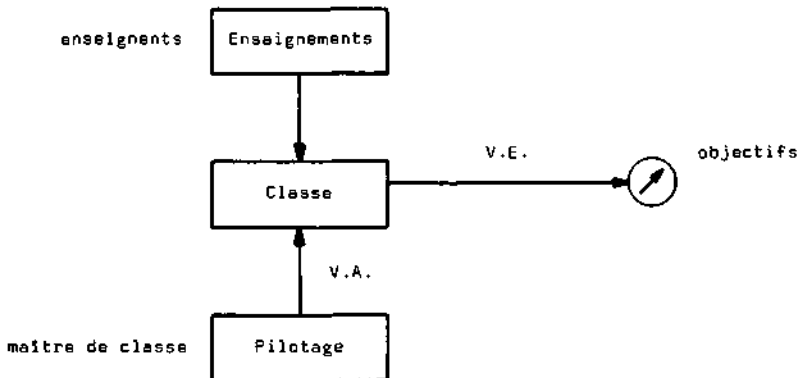


Figure 67 : Un "système classe" indéterminé : le cas de l'ensemble des programmes

Deux systèmes de pilotage sont imaginables, tous deux introduisant un lien entre enseignants et maître de classe: soit un système d'information reliant directement les uns et les autres, soit un système de régulation (figures 68 et 69).

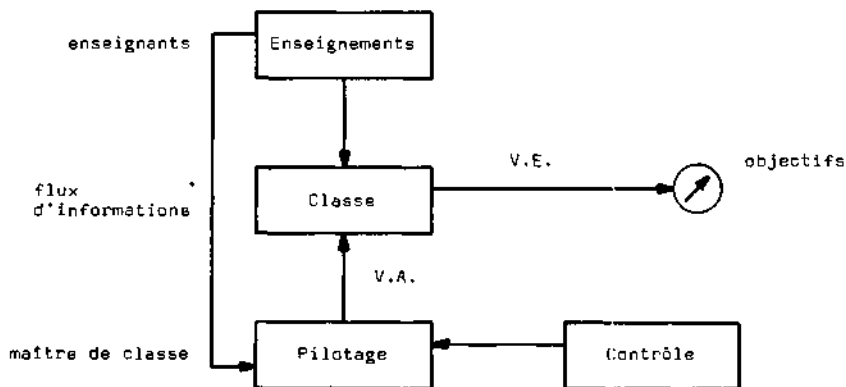


Figure 68 : Un "système classe" contrôlable : le relation enseignants-pilote

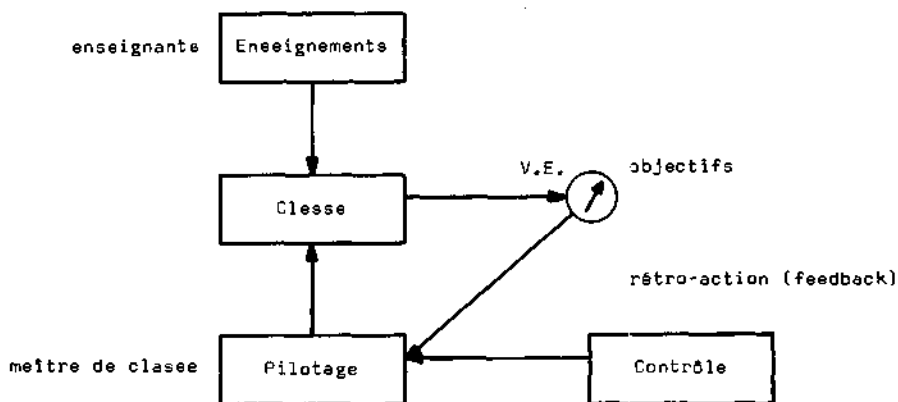


Figure 69 : Un "système classee" contrôlable : les relations variables essentielles-pilote

Le pilote peut ainsi imprimer au système les variables d'action, d'équilibration et de réglage indispensables à la poursuite des objectifs prévus. La différence principale entre ces deux systèmes concerne la vitesse de régulation; elle est plus rapide dans le premier cas en raison du flux direct passant des enseignants au maître de classe; avec un système de feedback, le régulateur (pilote) doit attendre les résultats que peuvent lui fournir des variables essentielles. Dans un système scolaire, nous pourrions penser que le système de la rétroaction suffit, compte tenu du temps nécessaire au processus de formation. Ce serait oublier que les objectifs et le système de mesure des résultats doivent alors être particulièrement élaborés; dans le cas contraire, la richesse du régulateur devient inférieure à celle du système à piloter et le contrôle devient impossible (loi de la variété requise). Dans un système homme-homme, le risque de perte de richesse étant très élevé, la combinaison des deux systèmes nous paraît souhaitable et d'autant plus indispensable que les variables essentielles sont pauvres ou difficiles à définir (c'est le cas de l'évaluation de la formation)<sup>1</sup>. Notons, avant de comparer ces modes de fonctionnement avec les caractéristiques actuelles du système scolaire, que nos représentations sont encore, dans une certaine mesure, des systèmes fermés parce que nous n'avons pas introduit les entrées externes du «système classe»; nous posons d'ores et déjà cet aspect important de la conduite d'un tel système qui est celui de la régulation en fonction des perturbations qui proviennent de son environnement.

Cette approche cybernétique de la conduite du «système-classe» implique l'existence d'un régulateur – le maître de classe – investi de l'autorité nécessaire pour intervenir sur le système – les enseignants de la classe – et disposant des moyens d'information et d'analyse adéquats. L'étude de nos enquêtes fait ressortir à ce propos une insuffisance notoire non seulement (nous l'avons déjà vu) sur le plan global mais au niveau même des classes. Rappelons à propos de l'information générale, laquelle peut tantôt être de type purement informative<sup>2</sup> et tantôt de type opérative<sup>3</sup>, que seuls 8% des enseignants répondent être officiellement et régulièrement tenus au courant des problèmes pédagogiques de leurs collègues (QE 80) et que 30% estiment ne pas manquer d'informations indispensables à l'exercice de leur profession (QE 91). De plus, la grande majorité indique que les expériences pédagogiques personnelles n'ont pas à être

<sup>1</sup> Il ne faut pas oublier que les élèves eux-mêmes peuvent aussi jouer le rôle du «système de régulation» s'il n'en existe pas d'autre et poursuivre leurs propres objectifs.

<sup>2</sup> Utile pour améliorer les fonctions du système.

<sup>3</sup> Indispensable à la mission prévue.

communiquées (QE 120, 86%), enfin, les trois quarts des interrogés précisent qu'il n'existe pas de directives les obligeant à communiquer régulièrement des informations relatives à leurs classes (QE 113, 76%).

Si nous nous penchons sur l'analyse des relations entre enseignants d'une même classe ainsi qu'entre enseignants et maîtres de classe, force nous est bien de constater que les différents types de flux accusent tous des lacunes marquées. L'une des causes majeures de cette situation doit être recherchée dans l'organisation actuelle qui ne donne pas aux maîtres de classes une autorité réelle; ils ne sont que 37% à pouvoir transmettre des directives aux enseignants de leur classe; remarquons que la distribution des réponses diffère par niveaux puisque pour le secondaire inférieur, les réponses positives et négatives s'équilibrent mais 39% ne répondent pas, alors que pour le secondaire supérieur, les avis négatifs (54%) sont plus nets que les avis positifs (17%), 30% ne répondent pas non plus (QE 37, TB 22, 23, 24). Cette différence tient à l'existence de directives émises à l'intention du corps enseignant par les directions d'écoles (p. ex. Réf. 102), lesquelles délèguent une autorité plus ou moins étendue à des sous-directeurs, maîtres principaux et maîtres de classe. Suivant les cas, il peut s'agir pour ces derniers d'une latitude décisionnelle restreinte (ordre, discipline, absences) ou plus large (répartition et contrôle de la durée des devoirs) mais elle ne leur confère pas une responsabilité spécifique et précise liée à l'atteinte d'objectifs de formation. Ils n'ont pas non plus la possibilité de convoquer sans autorisation les maîtres enseignants dans leur classe. Pour les différentes relations que nous avons mises en évidence, dans un «système-classe» (voir fig. 55, 63, 68, 69 ci-dessus), nous trouvons par conséquent des déficiences; elles sont inégalement marquées entre les niveaux secondaires inférieur et supérieur, mais les informations qui passent sont, sinon très maigres, du moins irrégulières. Les devoirs donnés aux élèves qui sont l'élément principal de mesure de charge du système ne sont connus régulièrement que dans 27% des cas (QE 58); les travaux écrits, à l'inverse, le sont souvent (QE 59, 60%); les différences entre niveaux apparaissent à l'examen des tableaux TB 25, 26 (annexe C6). De collègue à collègue, les informations relatives aux élèves sont souvent transmises (QE 100, 60% de réponses positives); c'est une preuve que les communications informelles peuvent suppléer dans une large mesure aux systèmes formels mais avec le risque de ne pas impliquer systématiquement tous les intéressés (il reste 40% de réponses négatives) et de ne pas obliger à une réflexion de fond sur la nature, la fréquence et la quantité d'informations qui devraient, en priorité, être connues. La pauvreté des indicateurs n'est pas étrangère à un manque de systématique dans l'émission, la

collecte et la conservation de l'information. Nous savons qu'aucun dossier d'élève ne doit être obligatoirement tenu et les réponses fournies à ce propos le confirment (QE 103, 82%); ce qui nous paraît encore plus significatif, du point de vue de la souplesse laissée à l'enseignant pour l'organisation de son propre travail, c'est que plus de la moitié d'entre eux répondent ne pas constituer de dossiers personnels relatifs à leurs élèves, auxquels s'ajoutent 20% n'en tenant que «parfois». Notre propre expérience dans l'enseignement nous apprend qu'il est impossible de «suivre» convenablement les processus de formation individuels sans accorder une attention extrême aux résultats, modes de travail et comportements de chacun; or, sans organiser et tenir à jour un dossier précis où sont consignées les observations retenues, l'enseignant perd une très significative richesse de sa propre information, d'autant plus accusée que le nombre d'élèves qu'il forme est plus grand. Paradoxalement, les maîtres de classe ne sont pas beaucoup plus nombreux à tenir leur propre dossier que l'ensemble des enseignants, puisque 44% répondent négativement et 27% «parfois» (QE 105). Bien que les enseignants ne puissent choisir le contenu des programmes (QE 53, 72% de réponses négatives), ils ont la latitude d'agencer leur enseignement (QE 54, 78% de réponses positives)<sup>1</sup>. Même si un professeur peut théoriquement connaître les programmes-types de ses collègues, les différences imprimées par chacun (personnalité et comportements du maître) combinées aux adaptations dictées par la classe (niveaux et comportements des élèves) débouchent sur des situations réelles qui ne peuvent pratiquement jamais correspondre à des standards. La régulation de l'ensemble ne peut donc jouer qu'à la condition qu'existe une mesure permanente des écarts constatés: c'est le rôle de tout système de contrôle que de fournir les mesures (variables essentielles) convenables pour assurer un guidage optimum. Trop souvent encore, les systèmes de contrôle s'assimilent (c'est le caractère des procédures de contrôle budgétaire de nos administrations publiques) à des contrôles de conformité qui n'ont rien à apporter à des systèmes de pilotage, ou sont de type purement coercitif<sup>2</sup>; c'est là un aspect bien pauvre de la notion de contrôle, mais elle reste, dans l'enseignement, encore trop apparentée à cette acception puisque les notes sont finalement une pure forme de sanction si elles ne servent qu'à déterminer que tel élève est insuffisant, tel autre est excellent ou encore que telle moyenne donne accès à telle voie de formation alors que telle autre implique un redoublement.

<sup>1</sup> Comparaison entre contrôle et liberté d'agencement par niveaux, TB 27, 28, 29 (Annexe C6).

<sup>2</sup> Voir aussi volume I, ch. 6.

Indépendamment des notes – que les maîtres de classe connaissent puisque la tenue du «rôle»<sup>1</sup> leur incombe – le contrôle de l'enseignement, comme nous l'indiquent clairement les réponses obtenues, n'est en fait pas assuré systématiquement : un peu plus de la moitié des répondants considèrent que leur enseignement est contrôlé (QE 130, 58%), mais 81% affirment que personne ne vérifie l'état d'avancement du programme à réaliser en cours d'année (QE 142), 95% n'ont pas l'obligation de transmettre régulièrement des informations sur l'ambiance de leur classe (QE 135) et 46% ne reçoivent pas de directives en matière pédagogique (QE 64).<sup>2</sup> Il semble que ce ne soit pas l'opinion des directeurs d'école puisque tous ceux qui ont répondu disent contrôler d'une manière ou d'une autre l'enseignement dispensé par les maîtres du collège (QD 53), leur efficacité (QD 58) ainsi que le climat des classes (QD 64). Par contre, les enseignants n'ont semble-t-il pas dans tous les cas l'obligation de transmettre régulièrement des informations relatives à la marche<sup>3</sup> de leur classe (QD 60).

En remplaçant le pilotage par niveau sur le plan global (voir ch. 7, fig. 53, 59) nous pourrions dégager une série de sous-ensembles en forme d'arborescence (Fig. 70).

Celle-ci n'est autre qu'une représentation du système d'objectifs d'un sous-système d'enseignement : le département assigne aux différents secteurs, par l'intermédiaire des services, ses objectifs globaux qui se subdivisent jusqu'à atteindre les classes. Dans un tel système, l'information de contrôle doit remonter la filière, tout en s'agrégeant à chaque stade pour correspondre à un degré de généralité plus grand et permettre une mesure de réalisation des missions concernées. L'absence ou l'insuffisance des informations élémentaires empêche ainsi de procéder aux agrégations qui conviennent ; les lacunes dégagées suffisent donc pour dire, sans exécuter une analyse de toute la chaîne des relations, que le pilotage par niveau n'est pas réalisable sans un renforcement préalable du système d'information. Les opinions obtenues des directeurs n'infirmes pas cette conclusion puisqu'il ne paraît exister entre leur niveau et celui du département qu'un ensemble de liaisons relativement faibles : 4 répondants sur 7 sont soumis à des directives du DIP indépendamment des lois et règlements légaux (QD 42), il en reste 3 pour dire qu'elles sont nécessaires à l'exercice de leur fonction (QD 43) et six sur sept indiquent qu'elles ne leur sont transmises que de manière occasionnelle (QD 44). Cinq d'entre eux ne disposent pas de directives du DIP relatives à l'observation de mesures de répartition des élèves entre les différentes sections de l'école (QD 45) et ne reçoivent pas

<sup>1</sup>Le «rôle de classe» est le document officiel de contrôle d'une classe.

<sup>2</sup>La distribution des réponses ne varie pas sensiblement d'un type de fonction ou d'un niveau à l'autre (TB 30, 31, 32).

<sup>3</sup>C'est le terme consacré.

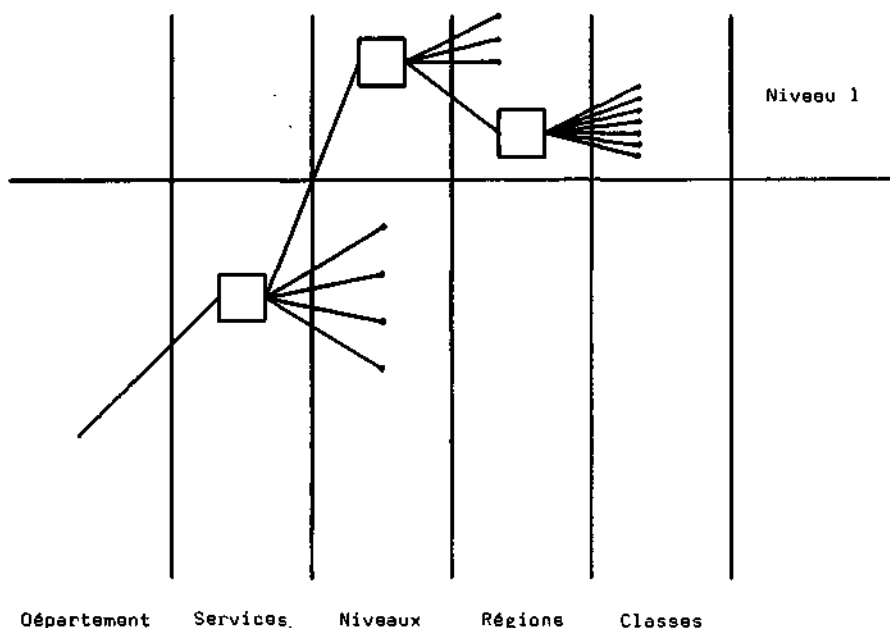


Figure 70 : Un sous-système d'enseignement : le système d'objectifs

de directives relatives aux programmes d'enseignement (QD 46), enfin, le DIP ne fixe pas d'objectifs pédagogiques globaux pour l'école (QD 47, six sur sept répondants). L'un des directeurs du niveau secondaire supérieur précise que les objectifs sont en fait déterminés par les exigences fédérales en matière de maturité<sup>1</sup>. Cette remarque expliquerait la raison pour laquelle 80% des enseignants disent qu'aucun objectif ne leur est formulé en début d'année, en dehors de ceux des programmes (QE 129).

Nous aurions souhaité décomposer pour être plus discriminant dans l'analyse, les questions posées en fonction de différents types de directives; c'eût été alourdir trop nos enquêtes. Nous avons tout de même voulu savoir si, dans le domaine-clé d'un système scolaire, – l'enseignement et les programmes d'enseignement – le fonctionnement était assuré de manière essentiellement bureaucratique aux niveaux les plus élevés de direction aussi ou si un pilotage – comportant un système d'adaptation et de régulation – pouvait y être décelé, même si nous n'avons pas trouvé de variables essentielles précises. Les répon-

<sup>1</sup>Cas des écoles secondaires supérieures.

ses obtenues, tant lors de nos interviews qu'aux questions nos 45, 46 et 47 ci-dessus confirment notre première interprétation : les règles sont codifiées (les programmes d'enseignement) et constituent les seules références de pilotage, les écarts qui pourraient être constatés sont anormaux (bien plus, il n'y a aucune raison pour qu'ils existent puisque les instruments de mesure sont rudimentaires) et ne peuvent en aucun cas être utilisés pour moduler les règles. Le pilotage est non seulement impossible, il est inutile...

#### 8.2.2.2 *Les flux verticaux*

L'idée d'une maîtrise spécifique des flux qui transitent entre différentes parties d'une organisation n'est pas très ancienne. Le découpage fonctionnel, conséquence classique du principe de la spécialisation des tâches, a en effet pour principal défaut de renforcer, voire créer, d'artificielles barrières entre des unités qui concourent finalement toutes à une même mission. D'un autre point de vue, cette spécialisation mène les responsables à pouvoir centrer leurs efforts à l'intérieur d'un cadre qu'ils comprennent et dominent d'autant mieux ; ils peuvent ainsi conduire tous leurs sous-systèmes à de sensibles améliorations de fonctionnement, par la mise en place de moyens et par des mesures particulièrement adaptées. Ces indéniables avantages sont malheureusement trop souvent contrebalancés par des distorsions qui naissent dans les relations entre secteurs distincts : les objectifs internes des uns diffèrent trop des objectifs internes des autres<sup>1</sup> et ne permettent plus une poursuite acceptable des objectifs globaux. A ce risque vient s'ajouter celui d'une fermeture des unités aux mutations de leur environnement d'où il en résulte un accroissement d'entropie difficile à juguler : les sous-systèmes se découplent et s'auto-organisent. Ce sont les raisons qui militent au premier chef en faveur d'une approche plus globale, mettant un accent aussi marqué sur le pilotage propre de chaque unité que sur le pilotage des flux qui coupent les structures verticales<sup>2</sup> de l'autorité fonctionnelle, qu'il s'agisse des relations touchant au processus de transformation proprement dit ou de tout autre type de liaisons. Ce nouveau regard sur des phénomènes qui sont propres au fonctionnement même d'une organisation a d'ailleurs permis de mieux prendre conscience du fait que les flux traités par un système, après y être entrés, en ressortent, et qu'il ne faut pas uniquement prendre en considération ce qui se passe à l'intérieur

<sup>1</sup>Notons ici que nous ne postulons pas a priori la nécessité que les objectifs soient exactement complémentaires (principe de la rationalité limitée).

<sup>2</sup>Voir remarques introductives du pt 8.2.2.

mais également tous les phénomènes utiles qui précèdent et tous ceux qui suivent. Un des points-clés à surveiller concerne donc l'existence et la qualité d'une prise d'information en amont et en aval: c'est l'ouverture sur l'environnement, laquelle doit prendre en compte les éléments propres à définir ou modifier les stratégies<sup>1</sup>, d'une part, ainsi que les éléments d'ajustements opérationnels, d'autre part. Ce sont ces derniers que nous retenons pour analyser les flux verticaux d'information et de pilotage et nous nous intéressons aux flux qui touchent les enseignants, les maîtres de classe et les directeurs. Les premiers sont dans l'organisation actuelle les seuls responsables par branches et c'est d'eux que l'harmonisation dans les passages d'un niveau à un autre dépend au premier chef. Ce sont les maîtres de classe qui connaissent le niveau réel atteint par une classe en fin de période. Les directeurs enfin, assurent les flux entre écoles de niveau scolaires et filières de formation distinctes.

Pour obtenir la meilleure adéquation possible entre deux ou plusieurs niveaux d'enseignement dans une même branche, avoir fixé et communiqué une fois pour toutes les programmes ne suffit pas. Les enseignants en sont conscients: ceux des niveaux primaire et secondaire sont plus de la moitié à estimer ne pas connaître suffisamment le contenu des programmes d'enseignement des niveaux supérieurs auxquels les élèves de leurs classes ont accès (QE 69); ceux du niveau secondaire supérieur sont moins nombreux à être négatifs mais ils sont tout de même encore un tiers. Cette différence s'explique en partie par le fait qu'une proportion plus élevée de professeurs que d'instituteurs et de maîtres des niveaux inférieurs «suivent» une même classe deux, voire trois ans (QE 35). Cette situation est en soi déjà particulièrement mauvaise, car pouvoir intégrer son travail en fonction des contraintes futures devrait être réalisé dans tous les cas. D'aucun nous dirons que les programmes sont construits dans cette perspective et que ce n'est pas le problème des enseignants...; il semble pourtant que ceux-ci y attachent une très grande importance (et nous serons d'accord avec eux) puisque 79% pensent que la connaissance des exigences de la classe immédiatement supérieure est nécessaire pour permettre d'assurer un enseignement de qualité (QE 162), tout comme du niveau atteint par les élèves qui sont au début d'une nouvelle année scolaire (QE 161, 75%). Pourtant, un second grief vient amplifier l'écart entre la réalité et cette condition première de l'harmonisation d'un flux: les enseignants ne sont pas systématiquement informés de l'évolution des contenus des programmes d'enseignement des niveaux auxquels les élèves ont accès (QE 70); un tiers des réponses obtenues seulement sont positives, le reste se

<sup>1</sup>Voir volume 1, ch. 2.

répartissant pour un tiers négativement et un tiers « parfois ». La répartition des réponses est sensiblement la même pour tous les niveaux. Ce qui étonne, c'est qu'une forte majorité de répondants dit connaître – dans la branche d'enseignement concernée – le contenu acquis par les élèves en début d'année (QE 72, 73 %), ce que tendent à confirmer les réponses positives indiquant qu'en fin d'année scolaire, des informations relatives aux élèves sont transmises aux futurs enseignants<sup>1</sup> (QE 101, 60 %).

Nous devons donc en conclure que les ajustements entre niveaux semblent pouvoir être réalisés mais toujours avec un temps de retard : c'est chaque fois au niveau «  $x + 1$  » que les actions correctives, basées sur la transmission d'informations en fin d'année, peuvent être mises en œuvre ; l'inverse n'est pas réalisé.

Si des ajustements sont nécessaires, c'est donc toujours pendant la période scolaire suivante qu'il incombe d'absorber les écarts. Il s'ensuit nécessairement dès lors qu'une adaptation s'avère indispensable (ni les enseignants, ni les élèves n'étant des automates, des écarts sont inévitables et normaux) que c'est au détriment de la réalisation prévue du programme. Répercuté chaque année, c'est un système de régulation qui ne peut conduire qu'à un accroissement du retard total de réalisation des programmes établis. Comment l'ensemble du système réagit-il et peut-on objectivement mesurer si ce phénomène a une incidence réelle à moyen ou long terme ? Nous ne sommes pas en mesure de répondre et seuls les enseignants, au travers de leur expérience, pourront dire s'ils ressentent ou non une incidence dans leur travail (programme effectivement prévu) ou même dans l'évolution des exigences entre des programmes anciens et nouveaux.

L'autorité déléguée aux maîtres de classe étant très partielle, il était intéressant de savoir si, malgré tout et à titre personnel, leur comportement diffère de celui des enseignants. L'analyse de leurs réponses démontre qu'en fait il n'en est rien. Nous décelons même des résultats plus négatifs (quoique sans grande différence) de ceux des enseignants pour ce qui concerne les informations transmises aux futurs enseignants (QE 101). A la question de savoir si le maître de classe transmet automatiquement à son collègue du niveau suivant des informations relatives à la marche de la classe, 49 % répondent non (QE 141). Les maîtres de classe ne sont donc pas plus des régulateurs pour les classes proprement dites que les enseignants ne le sont pour des branches.

<sup>1</sup>Elles sont surtout relatives à des « difficultés particulières » (QE 102).

Nous n'avons pas pu distinguer dans nos analyses si les enseignants<sup>1</sup> des classes «charnières» (classes terminales ou initiales) ont une position similaire ou différente de l'ensemble de leurs collègues. De fait, si le pilotage par phases de scolarité (primaire, secondaire inférieur puis secondaire supérieur, pour nous en tenir aux trois secteurs analysés) est assuré, ce sont les directeurs des écoles regroupant les classes des niveaux respectifs qui doivent être les agents de liaison, aussi bien entre écoles de secteurs distincts, qu'à l'intérieur même du collège, en transmettant les informations indispensables aux enseignants et élèves (ainsi qu'à leurs parents) des niveaux concernés.

Les informations qui «passent» entre écoles de niveaux distincts peuvent concerner les établissements en amont et en aval. Pour les niveaux qui précèdent, quatre responsables sur sept répondent être régulièrement et officiellement informés des modifications de programmes de toutes les écoles publiques d'où leurs élèves proviennent<sup>2</sup> (QD 69). Inversément, deux interrogés seulement disent communiquer régulièrement les contenus et les modifications des programmes aux directeurs des écoles des niveaux qui précèdent (QD 127). Pour les niveaux qui suivent, nous obtenons une physionomie de réponses identique, tant en ce qui concerne l'information reçue relative aux modifications de programmes des écoles auxquelles les élèves ont accès (QD 68, quatre réponses positives) que pour la communication des contenus et modifications de programme aux directeurs des écoles des niveaux en aval (QD 128, deux réponses positives). De manière plus générale, quatre responsables encore estiment ne pas entretenir suffisamment de contacts avec les directeurs des écoles d'autres niveaux dans le canton (QD 100). C'est une remarque qui nous a été formulée plusieurs fois lors de nos interviews, par des responsables d'écoles de régions et de secteurs d'enseignement distincts.

Si la grande majorité des enseignants nous ont indiqué ne pas constituer de dossiers d'élèves, les directeurs au contraire, précisent tous – du moins ceux qui ont répondu au questionnaire – disposer d'un dossier d'information pour chacun des élèves du collège (QD 89) contenant des informations personnelles élémentaires (adresse, parents, âge, etc.) (QD 90). Six d'entre eux précisent que le dossier comprend aussi des informations relatives à la carrière scolaire (QD 91) et sur le cadre familial (QD 92); quatre répondants disposent également de jugements de valeur sur l'élève (QD 93). Bien que des fichiers existent, cela n'a toutefois pas empêché 70% des enseignants de répondre n'être pas officiellement renseignés des problèmes particuliers que chaque élève a posé au cours

<sup>1</sup>Ou les maîtres de classe.

<sup>2</sup>Il subsiste une ambiguïté dans la question, lorsque nous parlons «d'écoles publiques», parce que nous n'avons pas précisé s'il s'agissait des seules écoles du canton ou non.

de sa scolarité (QE 88), 60% estimant même ne pas suffisamment connaître leur situation familiale (QE 87). Tenter une interprétation de la contradiction apparente des réponses données par les enseignants et les directeurs, indépendamment de toute autre réflexion sur les procédures de décision appliquées dans la plupart des collèges reste insuffisant pour en comprendre les causes. Nous n'avons pu trouver d'explication que par nos interviews et l'examen des directives internes en vigueur dans quelques collèges. C'est parce que les directeurs ne délèguent pas<sup>1</sup> l'examen des cas difficiles et le pouvoir de décision à d'autres (par exemple maîtres de classes) que l'information reste concentrée à leur niveau. Il nous paraît parfaitement adéquat, du point de vue gestionnel, que l'une des fonctions de la direction consiste à gérer «par exception» tout en disposant des informations essentielles. Cependant, ne pas décentraliser certaines d'entre elles (ou du moins en déterminer les conditions d'accès) voire ne pas en décentraliser la tenue à jour, risque tout à la fois de bloquer un réel système de gestion par exception, de voir l'information «vieillir» et d'engorger la charge administrative de l'échelon central. La délégation aux maîtres de classe<sup>2</sup> de l'activité qui consiste à les rendre responsables du contact avec les parents d'élèves est, à notre sens, un bon exemple de réussite en matière de décentralisation. Les enseignants et les responsables scolaires sont unanimes pour reconnaître que sur ce point le système fonctionne<sup>3</sup>: les contacts avec les parents d'élèves existent (QE 93, 85% répondent positivement), même si des réunions ne sont pas régulières dans la majorité des cas (QE 95, 35% de réponses positives). Quatre responsables sur sept nous répondent aussi avoir des contacts périodiques avec des représentants de parents d'élèves (école de parents)(QD 95). L'importance de l'information relative à l'orientation dans les classes terminales est, elle aussi, admise puisque six responsables organisent des séances pour parler des débouchés (marché du travail ou écoles)(QD 129); toutefois quatre d'entre eux reconnaissent ne pas organiser celles-ci en collaboration avec un office d'orientation (QD 130) et estiment conjointement ne pas connaître suffisamment les débouchés pour orienter efficacement leurs élèves.

Rappelons que nous devons nous garder de considérer les réponses fournies à notre questionnaire aux directeurs comme fiables si elles ne marquent pas toutes une tendance nette, puisque notre échantillon est très faible<sup>4</sup>. C'est la raison principale pour laquelle nous n'analyserons pas plus en détail les ques-

<sup>1</sup>Ou ne délèguent que partiellement aux sous-directeurs ou maîtres principaux (cas des écoles secondaires inférieures).

<sup>2</sup>Instituteurs, au niveau primaire.

<sup>3</sup>Nous n'avons toutefois pas interrogé de parents d'élèves, ni d'association de parents.

<sup>4</sup>C'est à dessein que nous avons chaque fois donné les résultats en valeurs absolues.

tions pour lesquelles nous ne disposons pas de point de comparaison possible avec nos interviews ou avec les réponses des enseignants<sup>1</sup>.

Le pilotage des flux verticaux souffre en fin de compte des mêmes défauts que le pilotage horizontal. Toutes les investigations que nous avons menées nous conduisent invariablement à déplorer une absence de pilotes auxquels seraient assignés des tâches et responsabilités spécifiques reliées à des objectifs de filières. Conséquence probable de l'inexistence d'une attention spécifique portée aux flux verticaux, les informations qui devraient circuler entre niveaux sont dans l'ensemble insuffisantes pour que le système d'enseignement puisse être régulé. Même si des arguments de nature bureaucratique peuvent être opposés à cette critique (les programmes sont prévus pour s'enchaîner harmonieusement) nous avons noté qu'il n'est pas possible d'attendre des enseignants et élèves des comportements stéréotypés et qu'il en résulte de nécessaires écarts dans la réalisation effective des programmes. Bien plus, nous ajouterons qu'un système de pilotage des flux verticaux s'avère indispensable parce que les programmes eux-mêmes sont élaborés en «vase clos», c'est-à-dire essentiellement à l'intérieur de chaque sous-système d'enseignement par des groupes de travail dont les membres sont issus du même niveau scolaire (les colloques de branches primaires, ceux du secondaire...) et sans qu'il n'existe de liaisons de travail entre eux. Les modes de fonctionnement déconnectés de ces groupes nous ont été décrits lors de nos interviews, l'organisation même du système et son découplage ayant été révélés par l'analyse des structures. Etant donné le peu de liaisons existant entre phases scolaires, le pilotage des filières conduirait aussi bien à une meilleure intégration de l'ensemble des processus de formation qu'à sa régulation. Enfin, la faiblesse de l'autorité déléguée aux maîtres de classe<sup>2</sup> est à nouveau mise en évidence. Si la compétence des enseignants et responsables n'est jamais mise en doute, la nécessité même d'une structuration nouvelle renforçant le degré de cohésion du système, tout en maintenant une différenciation suffisante est évidente. C'est une conclusion qui ne va pas à la rencontre des réponses, formulées par les sept répondants à notre «questionnaire aux directeurs» lorsqu'ils estiment, en effet, n'exercer aucune activité qui, à leur sens, devrait être prise en charge par le DIP ou faire l'objet de directives de l'organe central (QD 120, 121).

<sup>1</sup>Nous renvoyons le lecteur intéressé par l'une ou l'autre des questions non interprétées à l'annexe C3 qui présente l'ensemble des réponses globales.

<sup>2</sup>Pour les écoles primaires, elle n'est pas réalisable dans l'organisation actuelle puisqu'il n'existe pas de niveaux intermédiaires entre inspecteurs et instituteurs (sauf cas des villes).

### 8.2.3 Les procédures

Notre approche du fonctionnement d'un système scolaire ne saurait passer sous silence l'important domaine des procédures. Elles n'existent que parce que l'un des buts fondamentaux de toute organisation -- et peut-être le seul -- est la prise et l'exécution des décisions. Si «décider, c'est identifier et résoudre les problèmes que rencontre toute organisation» (Réf. 165) il est donc légitime de penser qu'il doit être possible d'apprendre à décider, d'identifier les bons décideurs et d'améliorer l'efficacité d'un processus de décision. De même, si la nature de la décision peut différer, il doit en découler une incidence sur les processus à mettre en œuvre.

Les deux pôles principaux d'analyse sont donc centrés sur l'étude des types de décision<sup>1</sup> ainsi que sur les procédures qui leur sont liées, étant entendu que des moyens spécifiques peuvent également leur correspondre.

Les auteurs s'accordent actuellement pour classer les décisions par niveaux et méthodes. Ansoff (1965) puis de nombreux auteurs jusqu'à Mélése (1972) ont élaboré des typologies basées sur le modèle de gestion pyramidal classique: les décisions prennent de plus en plus d'importance à mesure que l'on monte dans le système hiérarchique. Les deux extrêmes sont ainsi constitués des décisions opérationnelles (aux niveaux les plus bas) et des décisions stratégiques (au niveau le plus élevé). Entre celles-ci, on va donc trouver des décisions de nature à assurer le passage des décisions «élevées» aux décisions «les plus basses»: c'est la zone des décisions tactiques qu'Ansoff intitule «administratives» (Réf. 168) et Mélése «de pilotage» (Réf. 72). Les objectifs assignés consistent essentiellement à opérer les choix fondamentaux par rapport à l'extérieur de l'organisation (décisions stratégiques, de planification) à mettre en œuvre les structures et systèmes d'informations indispensables (décisions de pilotage), enfin, à rendre l'exploitation courante efficiente (décisions opérationnelles, de régulation). H.A. Simon se fondant sur l'observation que les comportements des décideurs et les mécanismes qu'ils mettent en œuvre peuvent être les mêmes à quelque niveau que ce soit a proposé une autre classification basée sur la structuration possible du processus de décision. A l'une des extrémités il place les décisions programmables<sup>2</sup>, à l'autre les décisions non programmables. Gory et Scott-Morton<sup>3</sup> reprenant dix ans après les travaux de Simon com-

<sup>1</sup>Nous rappellerons que les approches quantitatives de la théorie de la décision ne sont qu'un des aspects particuliers d'un domaine beaucoup plus vaste mais, qui, pour des raisons historiques, a encore trop tendance à être abordé du seul point de vue mathématique. Nous renvoyons le lecteur intéressé aux deux excellents ouvrages de J.-L. Le Moigne (Réf. 166 et 167) ainsi qu'à celui de L. Sfez (Réf. 129).

<sup>2</sup>Automatisables, au sens informatique du terme.

<sup>3</sup>Réf. 169. Cité in Réf. 166.

plètent sa classification en distinguant une zone intermédiaire de décisions de types semi-structurées. Le Moigne reprenant la synthèse des deux approches tentées par Gory et Scott-Morton (1971) a pu adapter un schéma général permettant de classer les décisions selon deux dimensions. Le Tableau 18 présente quelques problèmes d'entreprise auxquels sont liés des types de décisions déterminés. A ceux-ci devraient correspondre des techniques d'analyse spécifiques (Tab. 19) et surtout des types et systèmes d'information adaptés puisque la nature-même de l'information « consommée » n'en est pas indépendante (Tab. 20). Bien que ces distinctions soient utiles pour comprendre la différence de nature des types de décisions, nous observons qu'en fait chaque responsable

Classification par méthode	Classification par niveau		
	Décisions de RÉGULATION	Décisions de PILOAGE	Décisions de PLANIFICATION
<b>Décisions PROGRAMMABLES</b>	<b>1</b> - Tenue des comptes clients. - Gestion de stocks classiques. - Exécution des commandes.	<b>2</b> - Prévission d'activité à court terme. - Analyse des budgets de production sur coûts standards (variances).	<b>3</b> - Composition des flottes de camion. - Localisation d'usines ou magasins.
<b>Décisions STRUCTURÉES</b>	<b>4</b> - Ordonnancement de production classique. - Facturations particulières. - Organisation des tournées.	<b>5</b> - Analyses des budgets sur dépenses de structures. - Plans de remplacement. - Décisions du genre « faire ou sous-traiter ».	<b>6</b> - Fusions et acquisitions. - Règles de rémunération. - Plan à long terme.
<b>Décisions NON STRUCTURÉES ou HYBRIDES</b>	<b>7</b> - Ordonnancement de fabrications sur devis. - Gestion de trésorerie.	<b>8</b> - Préparation des prochains budgets et programmes. - Définitions individuelles de rémunérations. - Lancement d'une campagne promotionnelle.	<b>9</b> - Lancement de nouveaux produits. - Sélection de responsables. - Attaque de marchés étrangers.

Source: Réf. 166.

Tableau 18: La classification des décisions: exemples de décisions

prend dans l'exercice de sa fonction des décisions de l'un ou de l'autre type, quelle que soit sa position dans l'organisation; c'est dans la répartition de la fréquence des types de décisions prises que l'on devrait observer une différence, le responsable de haut niveau hiérarchique devant, avant tout, centrer son attention sur les décisions stratégiques. L'expérience démontre toutefois que la part prise par les décisions opérationnelles a toujours tendance à gagner en importance surtout lorsque le système de délégation est insuffisant; le cas des administrations publiques est à cet égard caractéristique puisque un très grand nombre de procédures de décision convergent vers les plus hauts niveaux (Conseil d'Etat en particulier).

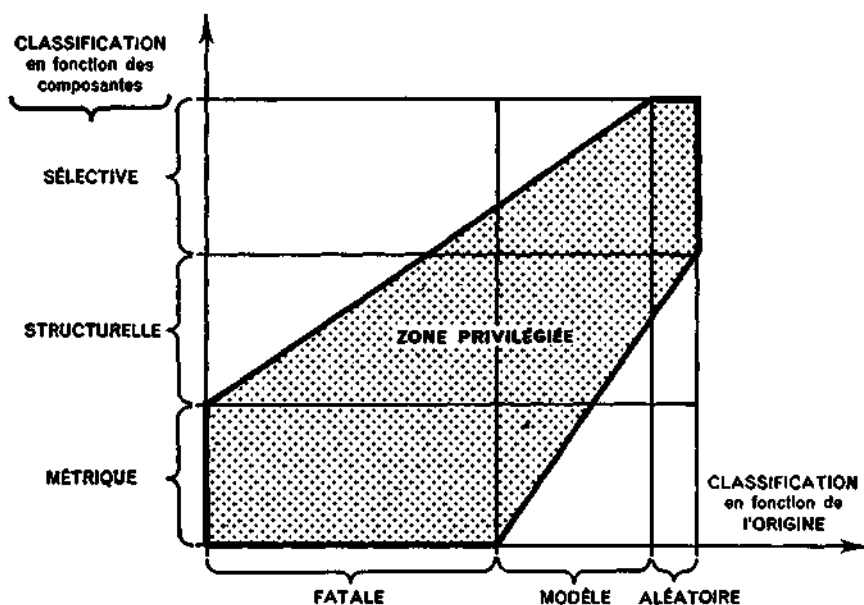
«...tandis que le volume des tâches de l'Etat s'est accru de manière impressionnante, les principes généraux sur lesquels est fondée la direction générale des affaires n'ont que peu varié... aujourd'hui encore ces méthodes sont largement inspirées par la règle selon laquelle les décisions sont prises au niveau

<i>Classification par méthode</i>	<i>Classification par niveau</i>		
	Décisions de RÉGULATION (ou d'exploitation)	Décisions de PILOTAGE	Décisions de PLANIFICATION
<b>Décisions PRD-GRAMMABLES</b>	<b>1</b> — Tables de décisions. — Schémas cybernétiques simples.	<b>2</b> — Modèle comptable budgétaire. — Statistique, régressions, lissages...	<b>3</b> — Graphes et P.L. complexe (variables mixtes).
<b>Décisions STRUCTURÉES</b>	<b>4</b> — Méthode PERT. — Statistiques descriptives.	<b>5</b> — Simulation budgétaire. — Simulation de Monte-Carlo et file d'attente. — Programme linéaire à variables continues.	<b>6</b> — Simulation et analyse bayésienne (type modèle de O. B. Hertz).
<b>Décisions NON STRUCTURÉES ou NYBRIDES</b>	<b>7</b> — Simulations comptables de trésorerie.	<b>8</b> — Analyse bayésienne.	<b>9</b> — Méthode DELPHI.

Source: Réf. 166.

**Tableau 19:** La classification des décisions:  
Exemples de modèles et d'algorithmes

le plus élevé, c'est-à-dire par le gouvernement siégeant en collège (Conseil d'Etat); les départements et les services n'accomplissent guère que le travail préparatoire nécessaire avant la décision. Comme les affaires ont augmenté en nombre et en complexité, leur expédition exige davantage de décisions, et de décisions supposant une préparation plus longue. Il s'ensuit que le gouvernement, continuant une route tracée par les anciens... est encombré, sur son bureau, de dossiers mineurs qui ne relèvent pas de la haute direction des affaires.» (Réf. 172) «...J'ai dû faire corriger un dessin qui présentait une grappe de raisin rouge et une grappe de raisin blanc sur le même cep!» précisa l'un de nos chefs de département dans une réponse donnée lors de débats du Grand Conseil (Réf. 173), à propos d'une discussion sur l'utilisation de manuels. En matière scolaire, les compétences du conseil d'Etat (canton de Neuchâtel) s'étendent à la nomination des fonctionnaires jusqu'aux employés de bureau (art. 12 de la Loi concernant le statut des magistrats et des fonctionnaires de



Source: Réf. 166.

**Tableau 20:** Correspondance informations-décisions

l'Etat, Réf. 174), à la fixation des traitements de chacun d'eux et des indemnités auxquelles ils ont droit, à la nomination et la fixation des traitements du personnel des établissements cantonaux et communaux d'enseignement public.

«Si les départements ont des compétences propres, les services qui les composent sont assez rarement au bénéfice de délégations de pouvoirs étendus, leur permettant de liquider eux-mêmes certaines affaires souverainement...». Le principe administratif selon lequel la plupart des décisions sont prises au niveau le plus élevé, mais préparées par les départements et leurs services, présente des inconvénients:

- «Il arrive souvent que les décisions, même de grandes portées politiques soient préparées par les services d'une manière complète et même jusque dans leur forme définitive. Ce qui parvient au niveau du gouvernement, ce n'est pas un dossier, mais une proposition de décision motivée... C'est trop lorsqu'il s'agit de décisions de routine qui pourraient être prises à un échelon inférieur; c'est trop peu quand le gouvernement se trouve en présence d'une affaire de haute portée politique... Il s'expose à l'un ou l'autre des griefs suivants: ou bien, peu convaincu par les propositions qui lui sont présentées, il s'en écarte sans s'apercevoir que certaines difficultés lui échappent et s'entend alors dire que la décision est prise par le moins compétent... ou bien, il approuve régulièrement les suggestions qui lui sont faites, mais il se voit alors reprocher de laisser en fait le pouvoir de décision à l'administration...».
- «La multitude des décisions que prend le gouvernement peut lui donner l'illusion de s'occuper activement et avec conscience des affaires politiques, mais elle représente ainsi les arbres qui cachent la forêt.»

Il en découle une conséquence importante: «...accaparé par de multiples besognes, le gouvernement ne dispose pas d'un temps suffisant pour remplir complètement sa tâche propre... Certes, la délégation de compétences est contraire au principe selon lequel dans les administrations publiques, les décisions sont prises en général au niveau le plus élevé. Peu importe cependant, car elle offre de nombreux avantages. Elle permet aux gouvernements de réserver leurs forces aux affaires essentielles, tout en leur évitant des charges successives. Elle contribue à améliorer le fonctionnement de l'administration, car le fait de confier des responsabilités à des fonctionnaires stimule les bons éléments et permet de découvrir les incapables. Elle revient à raccourcir la voie de service et, partant, le temps nécessaire pour liquider une affaire. Malgré ces

avantages, la délégation de pouvoirs ne saurait être accordée sans méthode. Dans chaque secteur de l'administration, les principes qui le régissent seront soigneusement établis, de manière à réserver au chef les matières qui touchent à la Direction générale et à éviter les inégalités entre collaborateurs de rang et de capacités comparables. Un cahier des charges<sup>1</sup> écrit précisera les pouvoirs des agents bénéficiant de délégations» (Réf. 172).

Il est difficile de trouver les causes de ce phénomène de centralisation à outrance que dénoncent tous les auteurs ayant étudié les administrations publiques en tant qu'organisation. Très souvent, c'est effectivement le contrôle qu'impose le pouvoir législatif à l'exécutif qui est considéré comme la cause dont découlent toutes les autres conséquences, notamment des règles juridiques rigides et peu évolutives. Nous ne pensons pas que cette explication suffise, car si les types de décisions et leur portée étaient mieux explicités avant d'être encartés dans des procédures juridiques, peut-être verrions-nous celles-ci évoluer et les procédures de contrôle se transformer. Notre vœu eût été de pouvoir procéder à des études de cas au travers desquelles les règles formelles, les procédures informelles et l'analyse des décisions eussent été soumises à un examen systématique. Malheureusement le caractère confidentiel des débats des organes de décision limite considérablement les moyens d'investigation<sup>2</sup>.

Nous relèverons néanmoins un cas – quoique partiel – nous paraissant significatif d'une approche inopératoire; il concerne l'un des aspects de l'examen du régime transitoire qui régit l'Université (Réf. 116 et 117): le système bi-caméral.<sup>3</sup> Diverses solutions nouvelles sont imaginables et les propositions ne manquent pas. Ce qui nous frappe, c'est lorsque celles-ci se bornent à envisager de nouvelles répartitions (par exemple, un seul organe et une nouvelle répartition des membres) sans qu'une réflexion de fond sur l'opportunité et le rôle des organes actuels ou nouveaux n'ait été préalablement menée, notamment en termes de types de décisions et de modes de fonctionnement. Si le seul but recherché est de modifier des rapports de force, aucune réponse n'aura été donnée sur le plan du management de l'organisation. Il faut donc passer par une voie différente. Elle consiste à s'interroger d'abord sur les objectifs et types

<sup>1</sup>Voir note ci-après.

<sup>2</sup>Relevons à ce propos l'étude comparative des procédures formelles de décisions universitaires suisses (budgétaires, de création de poste et d'engagement) menée actuellement à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (Réf. 170) dans le cadre des programmes de recherche de l'OCDE sur la gestion dans les établissements d'enseignement supérieur. L'écart qui existe entre procédures formelles et procédures réelles limite considérablement l'intérêt d'une telle approche en raison des conclusions erronées qui en découlent, notamment parce que le rôle d'organes non officiellement reconnus, tout comme le contenu effectif des informations véhiculées et le jeu – c'est du sport nous disait récemment un juriste – mené par les acteurs concernés ne sont pas pris en compte. Une étude comparative de procédures formelles doit donc être complétée par celle des phénomènes qui lui sont sous-jacents avant toute autre tentative d'interprétation. La seconde phase de la recherche en cours à l'EPFL doit précisément dégager, par l'intermédiaire d'études de cas les distances qui peuvent exister entre procédures formelles et réelles. L'importance d'une approche pluri-disciplinaire est à nouveau mise en évidence ici.

<sup>3</sup>Conseil rectoral, conseil de l'université; voir aussi ch. 5.

de décisions qu'ils impliquent, puis à déterminer le degré de centralisation ou décentralisation des décisions concernées dont découle un système de délégation plus ou moins large et la mise en place des procédures. Cette approche conduit ainsi à la possibilité d'établir une «description de fonction».<sup>1</sup>

Dès l'instant que l'analyse est envisagée de cette manière, il apparaît immédiatement (et parallèlement) la nécessité de définir l'ensemble des fonctions (par niveaux d'objectifs) de l'organisation, permettant de déterminer avec clarté le rôle assigné à chacune d'elles et partant leurs «zones de liberté» ainsi que le réseau des relations les imbriquant les unes aux autres. C'est alors seulement qu'il est possible de s'interroger sur l'opportunité d'une attribution, à un responsable ou un organe composé de plusieurs membres, et de procéder aux choix subséquents. La grille de Le Moigne (Tab. 18) devrait être utilisée comme instrument d'analyse et de classification de tous les types de décisions d'un système scolaire, avant une quelconque analyse des procédures (formelles ou réelles); l'interrogation des actuels «décideurs» est le seul moyen de garantir un inventaire suffisant. A titre de réflexion nous avons tenté de placer, dans les «cases» convenables, une série d'activités-clés d'un système scolaire (Tab. 21). Elles ne sont pas exhaustives et le lecteur trouvera vraisemblablement que certains classements ne sont pas satisfaisants. La preuve sera ainsi établie que chacun ne perçoit pas les problèmes de manière identique et qu'un besoin certain de réflexion préalable et de définition s'impose pour dépasser l'actuelle prolifération de règles formelles et de concepts juridiques trop hâtivement érigés en dogmes.

<sup>1</sup> Nous lui donnons ici un sens large dans la mesure où nous l'appliquons aussi bien à une fonction attribuable à un organe qu'à une personne. Rappelons qu'une fonction recouvre l'exercice d'un ensemble d'activités et qu'une «description de fonction» est un instrument de base de l'organisation, au service d'un management moderne axé sur le développement des hommes. Parce que celui-ci ne s'opère pas spontanément, il doit être suscité:

- par une définition précise du contenu des fonctions permettant d'assurer une réelle délégation des pouvoirs,
- par une description claire des types de relations, grâce à l'établissement des objectifs assignés à chaque fonction et leur adaptation,
- par l'instauration d'une collaboration étroite entre subordonnés et supérieurs, basée sur l'examen régulier et approfondi par le supérieur de la performance de son subordonné,
- par l'examen des exigences des fonctions et des compétences de ceux qui sont appelés à les exercer en vue de leur sélection, de leur formation, voire de leur promotion pour tendre vers la meilleure adéquation entre objectifs des fonctions et objectifs des individus qui les exercent.

La «description de fonction» est le premier instrument à développer, car il exige le réexamen préalable des activités exercées, doit précéder toute opération de restructuration et constitue l'exigence préalable à l'établissement des normes de performances, l'évaluation périodique des résultats et l'élaboration de «classification de fonctions», base des systèmes de rémunération. C'est aussi un instrument à «tenir à jour», parce que tout organisme évolue.

Le contenu de toute «description de fonction» de cadre ou spécialiste doit au moins comprendre: la désignation de la fonction, celle de la fonction directement supérieure (chef hiérarchique), les fonctions directement subordonnées, la suppléance, les buts de la fonction, les tâches principales spécifiques (description, rôle, à l'exception des tâches déléguées, procédures, méthodes de travail et tâches générales qui font l'objet de directives séparées), l'autorité (latitude décisionnelle), les relations non hiérarchiques (autorité et/ou dépendance fonctionnelle). Pour le personnel non cadre, on pourra procéder de manière identique ou utiliser d'autres méthodes (pour une description des méthodes utilisables, voir p. ex. Réf. 175) en fonction des buts que l'on poursuit (analyse d'activités, évaluation de poste, mise en place d'un système de rémunération, par exemple). En matière d'organisation, l'élaboration de «descriptions de fonctions» permet de dégager les zones de chevauchement (d'autorité, d'activités) ou de lacunes (activités non affectées, non exercées), de trouver les meilleures complémentarités (effets de synergie) et doit déboucher vers l'attribution de zones de liberté dans la fonction (délégation assortie des moyens permettant d'assumer une réelle responsabilité) plutôt que vers l'affectation de frontières contraignantes imposées de l'extérieur.

Dans cette perspective, le «Tableau des fonctions», tel que conçu dans l'administration reste très insuffisant et ne saurait être assimilé à un véritable instrument de gestion.

La méthode à appliquer pour une approche complète consiste à éviter une disjonction des grilles par groupes de sous-systèmes, afin de construire un tableau global et satisfaire aux exigences préalables<sup>1</sup> de la détermination du système de gestion souhaitable. Les techniques à mettre en œuvre (Tab. 22), leur coordination et les processus décisionnels s'y ajusteront d'autant mieux. Les applications de l'analyse de système au domaine de la gestion ont d'ailleurs particulièrement renouvelé la théorie des processus décisionnels et mis en évidence l'impact considérable qu'apportent tout à la fois la rigueur et la souplesse de l'approche. Les procédures de Planification – Programmation – Budgétisation (PPBS)<sup>2</sup> et ses dérivés (notamment RCB)<sup>3</sup> en sont peut-être les applications les plus marquantes puisqu'elles ont conduit à une complète restructuration des administrations publiques et de leur procédures budgétaires, dans les pays, les régions ou les villes qui les ont développées. Rappelons pour mémoire que l'introduction initiale a été opérée au Ministère de la Défense des États-Unis à l'instigation de Mac Namara (1961) et qu'une douzaine de pays (dont la France et la Belgique) appliquent actuellement ces procédures nouvelles. Elles remettent en cause toutes les institutions traditionnelles du système de décision: «le système bureaucratique centralisé et l'organisation du gouvernement avec leurs caractéristiques de permanence, de hiérarchie, de division du travail et leur procédure générale d'élaboration au sommet et de diffusion jusqu'à la base de la règle juridique uniforme, garante de l'égalité des citoyens devant les charges et les obligations du service public. Les missions de l'État non seulement s'étendent, mais changent de nature; il ne s'agit plus essentiellement d'assurer la gestion régulière de services publics stables, mais d'abord de conduire dans la cohérence les actions assignées à la fonction publique. Le problème essentiel n'est pas, dans chaque secteur, suivant une philosophie politique souvent implicite, de fixer des objectifs à long terme et de s'y tenir année après année selon les moyens offerts par la conjoncture, puis de décider au jour le jour sur les difficultés ponctuelles d'application ou les ajustements de circonstance, la tâche est au contraire de remettre constamment en chantier équilibres et projets à long terme, que les changements de l'environnement ou l'évolution technique viennent rapidement bousculer.» (Réf. 68). Dans l'esprit de l'approche, ce réexamen des équilibres doit surtout se traduire par des augmentations ou réductions budgétaires qui ne sont plus essentiellement fonction de relations de proportionnalité entre les masses existantes. Nous devons rappeler que dans notre canton, comme au sein de toutes les autres collectivités

<sup>1</sup>Voir volume 1, ch. 6 ainsi que ch. 6 et 7 et l'approche analytique présentée ci-dessus.

<sup>2</sup>Planning, Programming, Budgeting, System.

<sup>3</sup>Rationalisation des Choix Budgétaires.

**Tableau 21 :** Caractéristiques des décisions de quelques activités-clé d'un système scolaire

Niveaux / Méthodes	Régulation	Pilotage	Planification
<b>Programmables</b>	Tenue des fichiers <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion des élèves</li> <li>- gestion du personnel</li> <li>- enregistrement comptables</li> <li>- tableaux de bord de gestion</li> </ul>	Analyse de coûts Affectation de moyens Simulations budgétaires	Prévisions d'effectifs Simulations globales
<b>Structurées</b>	Organisation des épreuves Répartition de la charge de travail des élèves Organisation des « tournées d'inspection » Construction de collèges selon normes standards	Engagement d'enseignants Engagement de personnel administratif Organisation de l'enseignement Tableaux de bord de résultats scolaires	Plans à long terme Règles de rémunération Evaluations des investissements
<b>Non structurées</b> <b>Hybrides</b>	Gestion de trésorerie Organisation de cours de rattrapage Cours de recyclage	Budgets de programmes Ajustements des rémunérations Cours d'information sur les problèmes de gestion de l'organisation scolaire destinés aux enseignants	Développement de nouveaux cours Sélection des cadres Sélection des professeurs de l'Université Implantation des écoles Coordination scolaire Cours de formation en gestion destinés aux cadres de l'organisation (administration et écoles)

**Tableau 22:** Techniques utilisables en gestion scolaire: quelques exemples

Niveaux Méthodes	Régulation	Pilotage	Planification
Programmables	Packages informatiques de structuration et gestion de fichiers (création, mutation)  Méthodes de planning (PERT...)	Comptabilité analytique Modèles d'analyse (RRPM)  Méthodes d'évaluation des candidats	Modèles de simulation (CAMPUS, HIS, RRPM)  Techniques de planification
Structurées	Méthodes de planning	Méthodes d'évaluation scolaires  Méthodes statistiques PPBS - RCB	Méthodes de rémunération et d'évaluation (qualifications de fonctions, appréciations personnelles)  Techniques d'analyses financières  Taxonomie PPBS
Non structurées Hybrides	Comparaison des contenus de formation et des exigences de fonction	Analyse coût-avantage, coût-efficacité	Analyses multicritères  Méthodes de créativité

publiques gérées de manière traditionnelle, la procédure d'affectation budgétaire aux différents départements se limite à une proposition du département des finances au Conseil d'Etat basée sur les budgets et comptes des exercices précédents assortis d'une augmentation ou réduction marginale proportionnelle. Les chefs de départements répercutent ensuite cette procédure, selon le même principe, dans leurs secteurs. Les postes budgétaires existants ne sont ainsi qu'exceptionnellement, voire jamais, remis en question et, surtout, en cas de réduction, chaque secteur doit «se débrouiller» à l'intérieur de son enveloppe pour trouver les économies demandées puisqu'il n'existe entre départements aucune définition d'objectifs prioritaires. Les conséquences qui en découlent sont d'une extrême gravité dans la mesure où les conséquences ne sont pas évaluées: réduire des crédits de fonctionnement dans certains secteurs de l'instruction publique n'a certainement pas la même incidence à long terme

que de différer une année de plus, telle amélioration routière, par exemple. La difficulté fondamentale est en fait «de corriger l'une des caractéristiques majeure de la bureaucratie: la division du travail poussée jusqu'au cloisonnement et engendrant la rivalité de pouvoirs quasi féodaux (le fief étant délimité par la compétence)» (Réf. 68). La seconde difficulté est certainement de trouver les indicateurs d'impact permettant une meilleure évaluation des conséquences à long terme. Et pour qu'il y ait réellement lieu à décision, il faut qu'existe la possibilité de choix, donc l'étude préalable d'alternatives ou de variantes, la connaissance lucide des fins proposées et des moyens nécessaires. Enfin, la programmation doit être établie sur une période qui ne correspond pas au cadre de l'année budgétaire<sup>1</sup> et souvent le dépasse.

Le PPBS se présente tout à la fois comme une méthodologie et une procédure<sup>2</sup> systématique offrant la possibilité de dépasser les difficultés et insuffisances de la gestion traditionnelle de l'administration publique. Il donne une réponse à quatre principes fondamentaux du management: la planification stratégique,<sup>3</sup> l'organisation du commandement, la gestion des moyens et le pilotage continu des activités, l'obligation impérative de mettre en place un système d'informations adéquat. Pour permettre au lecteur de comparer le système actuel et la procédure PPBS sans qu'il soit nécessaire d'en présenter tous les détails (les ouvrages spécialisés sont suffisamment nombreux), nous avons reproduit le cycle R.C.B. développé par l'administration française (Fig. 71) et retenu les grandes phases de la procédure actuelle de nos administrations publiques (Fig. 72). Même si certaines étapes intermédiaires ne figurent pas, ce qu'il faut en retenir c'est d'abord son caractère essentiellement linéaire que marque d'autant plus la disjonction des sous-systèmes<sup>4</sup>. C'est ensuite le fait que la phase décisionnelle (celle du Grand Conseil) est principalement dictée par la décision prise initialement par le département des finances; on se situe, par rapport au cycle de R.C.B., directement à la phase «budget annuel» en ayant complètement ignoré les phases qui précèdent. L'examen de celles qui suivent démontre également que dans nos systèmes, l'évaluation du «produit» des missions ou programmes, n'est pas effectuée, puisque des trois contrôles (comptable, de gestion, de réalisation), seul le premier, le contrôle comptable par rapport aux enveloppes budgétaires (contrôle de conformité) est

<sup>1</sup>Pour une analyse plus détaillée du problème budgétaire, voir volume 1, ch. 5.

<sup>2</sup>C'est d'une certaine manière une procédure proche des procédures de direction par objectifs (DPO) appliquées dans les entreprises privées.

<sup>3</sup>Nous n'avons pas donné de réponse précise à l'élaboration d'un processus de planification stratégique spécifique à la gestion scolaire, mais c'est à partir de l'ensemble des propositions que nous formulons (Cf. ch. 9 infra) que devraient découler les éléments à prendre en compte; deux étapes au moins doivent être envisagées: une étude théorique du processus souhaitable, et le choix des variables de planification.

<sup>4</sup>Voir également Réf. 170.

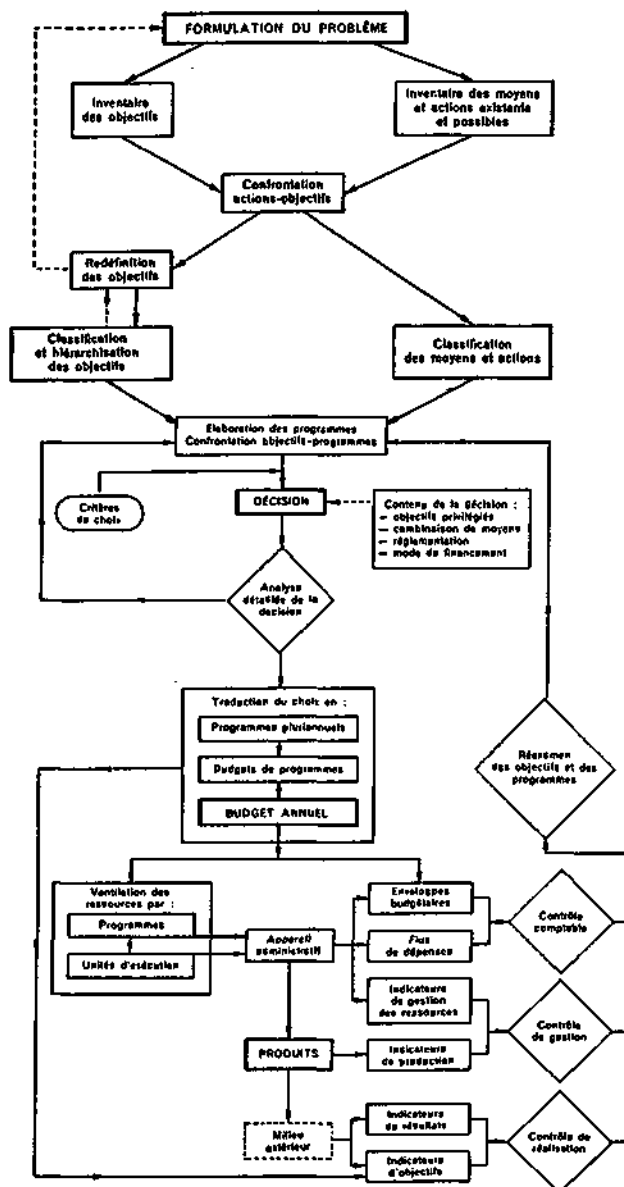


Figure 71 : Cycle de la R.C.B.

Source : Réf. 68

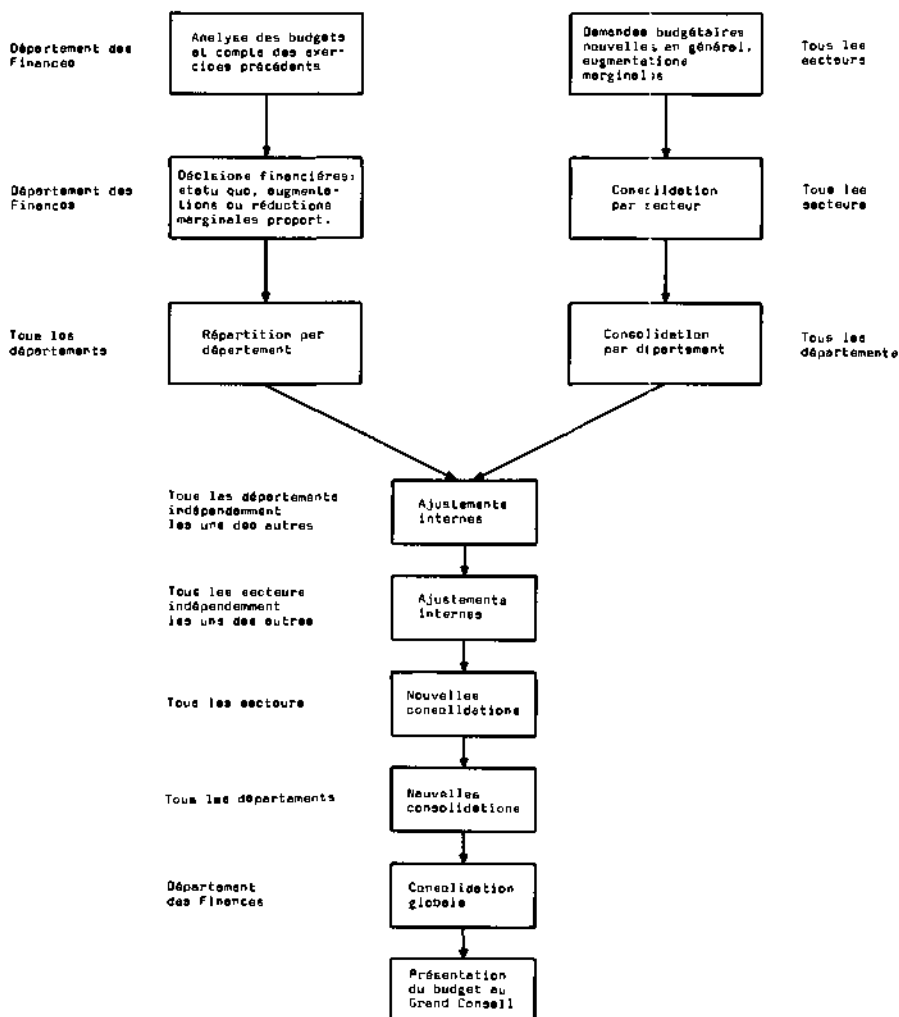


Figure 72 : la procédure décisionnelle actuelle de l'administration publique

réalisé. Les deux autres ne peuvent l'être dans l'état actuel des moyens d'information puisque les indicateurs nécessaires n'existent pas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Voir notamment les réponses négatives données par les directeurs interrogés (QD 71, 72, 73, 76, annexe C3).

Une procédure du type PPBS dont le but principal n'est autre que de donner aux organes publics les moyens d'accroître la cohérence de leurs missions et, à l'administration celle de sa gestion, présente six caractéristiques qui sont l'expression opérationnelle de l'esprit de toute approche systémique<sup>1</sup>:

- l'analyse critique des caractéristiques du système fait partie intégrante du processus de planning en vue de révéler de nouveaux objectifs et alternatives; les options doivent être rendues explicites pour être classifiées en vue de clarifier les choix et leurs conséquences probables;
- le « planning » implique la préparation de projections pluri-annuelles dont les conséquences financières probables doivent être évaluées; à tous les stades de la procédure, le réexamen des missions, de leurs objectifs et de leurs coûts assure la dynamique<sup>2</sup> nécessaire aux plans à très long terme et aux choix stratégiques (planning), aux objectifs à moyen terme et leurs contenus qui traduisent des stratégies en programmes (programming), enfin, aux objectifs et moyens opérationnels dont découle la phase d'allocation annuelle des ressources (budgeting);
- le « programming » consiste à relier les objectifs retenus à des programmes alternatifs spécifiques et d'établir, par application des moyens (ressources et activités) à ces objectifs, des programmes pluri-annuels d'action, en vue de réaliser ces objectifs;
- le « budgeting », en tant que phase nodale du PPBS, permet d'exprimer, grâce aux budgets de programmes, les relations entre coûts et résultats (output); il comprend toutes les opérations de traduction en termes budgétaires annuels, des tranches d'exécution des programmes et s'oppose ainsi aux procédures traditionnelles de répartition par « positions budgétaires »<sup>3</sup>;
- l'ensemble de la procédure permet de structurer les niveaux d'agrégation des sous-ensembles en fonction des résultats à atteindre et de définir les programmes, sous-programmes et éléments spécifiques dont ils sont composés;

<sup>1</sup>Pour une présentation synthétique des différentes approches de l'analyse de système, voir Réf. 171.

<sup>2</sup>C'est le cas lorsque les relations sont de type « réciproque » et que la relation en retour vers l'élément initiateur est susceptible de l'affecter effectivement soit, par effet retour (feed-back), soit par effet anticipant (feed-before) (Réf. 166).

<sup>3</sup>Voir volume I, ch. 5.

- la systématique introduite permet de mieux déterminer l'information nécessaire à la prise de décision, facilite la conception du système d'information et assure le soutien du processus continu de planning pluri-annuel; le degré de centralisation et décentralisation, le système hiérarchique, l'autorité, le système de contrôle, le rôle spécifique de l'organisation et sa structure pourront alors s'ajuster au mieux aux structures de programmes définies; les procédures et techniques d'aide à la décision trouvent à chaque phase un niveau de structuration spécifique qui passe du moins structuré (planning) au plus structuré (gestion des opérations courantes).<sup>1</sup>

Les critiques formulées à l'égard du PPBS et de ses dérivés, indépendamment des spécificités propres à chacun des systèmes particuliers développés par les pays appliquant de telles procédures, portent sur deux défauts: il n'existe aucun cadre méthodologique pour définir les objectifs<sup>2</sup> et ce sont les coûts possibles d'une opération préalablement énoncés qui ont tendance à définir, seuls, la décision. «C'est le coût qui détermine le choix et non le choix qui détermine le coût» (Réf. 129). Dans la réalité, cette difficulté se traduit par la mise en place de structures de programmes en quelque sorte «internes» aux découpages départementaux traditionnels des administrations publiques (les structures de programmes du département des travaux publics, celles de l'instruction publique,...) qui ne permettront pas toujours une réévaluation extra-sectorielle des objectifs (phase du «planning»). Le PPBS tend alors à n'être qu'un moyen plus sophistiqué d'allocation des ressources. Mais, à notre sens, c'est une étape-clé qui mérite à elle-seule d'être retenue pour doter nos organes publics d'instruments analytiques plus précis et plus fiables, dans la perspective d'un renouveau plus fondamental permettant:

- d'identifier les tâches d'un gouvernement (et de ses secteurs) en fonction des produits fournis;
- de faciliter les choix en les rendant plus explicites;
- d'élaborer un processus qui coordonne vraiment les programmes;
- de donner une structure d'accueil à l'innovation et au changement (Réf. 176).

<sup>1</sup>Voit tableaux 21 et 22 ci-dessus et Réf. 177.

<sup>2</sup>Rappelons que nous avons proposé une démarche «par le bas» pour un système scolaire (volume I, ch. 5 et 6, première partie).

Pour conclure, nous citerons un bref passage d'un message du Président Johnson du 25 août 1965<sup>1</sup> qui, dans l'environnement économique et les difficultés que les administrations publiques connaissent, ne manquera pas d'être particulièrement frappant et d'actualité:

- «Le système que je vous soumets (le PPBS) a trois objectifs principaux:
- il nous permettra de trouver des moyens nouveaux pour accomplir les tâches d'une meilleure manière et de façon moins coûteuse;
  - il aura pour effet d'améliorer considérablement le jugement, grâce à une information accrue;
  - il nous permettra de satisfaire nos besoins avec un minimum de gaspillage.
- Du fait que nous serons à même de prendre des décisions meilleures qu'auparavant, je pense que les citoyens de cette nation tireront davantage profit de chaque dollar qui sera dépensé en leur nom» (Réf. 179).

#### 8.4 *Les dysfonctions de fonctionnement*

Nous avons suffisamment insisté sur le caractère systémique que le fonctionnement d'une organisation devrait impliquer afin d'assurer tout à la fois sa cohésion interne et son insertion dynamique dans un environnement changeant; nous ne reprendrons donc pas les conditions et exigences qu'elles impliquent, ni les analyses menées dans les sections précédentes. Nous nous limiterons à rappeler, sous forme d'une liste, les dysfonctions-clés mises en évidence:

- absence de planification à long terme et de planification stratégique explicites, partant, impossibilité de déterminer de manière cohérente des objectifs de gestion, une organisation de type évolutive et un système de contrôle des résultats dont les fonctions sensibles<sup>2</sup> et d'activation<sup>3</sup> correspondent aux buts assignés;
- faiblesse du système d'information, à tous les niveaux, se traduisant surtout par un manque de structuration, l'insuffisance d'indicateurs de pilotage (tant quantitatifs que qualitatifs) et de données historiques;
- rigidité du système de pilotage dû à un degré élevé de programmation, un système budgétaire orienté essentiellement vers le contrôle de conformité

<sup>1</sup>Année d'introduction du PPBS dans l'administration américaine.

<sup>2</sup>Mesure des résultats.

<sup>3</sup>Déclenchement des actions correctives, impliquant la maîtrise des moyens.

et l'absence de délégation effective de pouvoirs (déséquilibre entre tâches, responsabilités et compétences);

- inexistence d'états-majors investis d'autorité fonctionnelle et liaisons entre unités limitées à la voie de service d'où découle notamment la pauvreté du système de communication;
- inexistence d'unités finalisantes et de pilotes par niveaux d'objectifs;
- tendances contradictoires à la sur-organisation (procédures formelles) et à la sous-organisation (absence de fonction intégratrice) conduisant à des formes d'auto-organisation (sous-systèmes qui s'isolent);
- tendance des procédures à prendre le pas sur les buts et les méthodes; les nécessaires paliers de stabilité du système tendent à s'institutionnaliser et à devenir rigides (causes et conséquences des règles bureaucratiques formelles);
- insuffisance des systèmes de rétroaction (essentiellement dus à la pauvreté des indicateurs de résultat) appauvrissant la régulation, l'adaptation et l'apprentissage<sup>1</sup>;
- faiblesse d'intégration des unités du système et absence d'organe d'intégration et de soutien des membres de l'organisation (fonction personnel, par exemple).

Ces grands groupes de dysfonctions sont évidemment insuffisants pour rendre compte des caractéristiques ou problèmes locaux, toujours susceptibles d'être «l'exception qui confirme la règle». A titre d'exemple, nous remarquerons que la «fonction d'achat» de matériel scolaire paraît à première vue très intégrée. C'est ignorer qu'elle ne l'est que pour certains types de «matériels» et essentiellement pour les niveaux primaires et secondaires inférieurs. Pour le restant<sup>2</sup> chaque école dispose de sa propre latitude, mais doit, pour bénéficier des subvention cantonales, se conformer à des directives d'achats<sup>3</sup>.

C'est toutefois insuffisant pour une organisation qui doit d'autant plus penser à minimiser ses dépenses qu'elle n'est pas une entreprise dégageant un profit. Par des achats groupés, les coûts de la dépense initiale peuvent être sensiblement réduits, mais par des choix en plus coordonnés, la polyvalence d'utilisation peut conduire à éviter des achats multiples et à diminuer sensiblement les coûts d'entretien. Une autre difficulté concerne le problème du taux d'occu-

<sup>1</sup>Il y a eu apprentissage lorsqu'un système (ou une partie d'un système) peut réagir plus vite et sans erreur à un phénomène qui s'est déjà produit et pour lequel il y avait eu adaptation.

<sup>2</sup>Une évaluation des dépenses en matériel et équipement ne transitant pas par le service central, étant trop difficile dans l'état actuel de la comptabilité.

<sup>3</sup>Réf. 82.

pation des locaux qui n'a jamais fait l'objet d'une étude globale approfondie et permet toujours de dire qu'il en manque encore... ou que celui qui serait disponible ne convient pas, faute d'équipement adéquat.

Le cas de la gestion des bibliothèques de nos différentes institutions est un autre exemple patent d'absence presque totale d'intégration qui conduit chaque unité à une auto-organisation marquée. La décentralisation qui caractérise l'organisation actuelle est un excellent moyen de différenciation susceptible d'accroître leur efficacité parce que les situant au plus près du lieu de l'utilisateur principal. S'il ne paraît pas nécessairement souhaitable de centraliser physiquement les unités, un système de gestion intégrée est alors une condition impérative d'une coordination permettant d'assurer l'utilisation de procédures de gestion homomorphes et surtout une bonne transparence de l'information répondant à des critères d'optimisation des coûts (achats d'ouvrages à double réduits au strict nécessaire), d'optimisation de l'utilisation (systèmes permettant d'élaborer rapidement des listes par matières, accès aux fichiers en temps réel), de contrôle des prêts (automatisation des procédures de rappel), de gestion des stocks (inventaires, contrôle des pertes), d'harmonisation éventuelle des systèmes de cotation (possibilité de maintenir des systèmes adaptés à des besoins particuliers parallèles à un système général). Une étude interne à la gestion de la bibliothèque de l'une de nos unités démontre à quel point le système actuel manque de moyens pour assurer une bonne maîtrise d'un secteur devant de plus en plus coûteux et complexe, mais également le fait qu'il est illusoire et trop onéreux de créer des sous-systèmes disjoints pour l'une ou l'autre seulement de nos bibliothèques.

L'ordre dans lequel nous avons regroupé ces dysfonctions n'a aucune signification. Constatons néanmoins que c'est le cycle complet de tout système de gestion qui transparait à l'examen des points soulevés. Nous sommes donc restés cohérents avec notre approche méthodologique et nous insisterons, en relevant que, quelle que soit la phase gestionnelle impliquée, elle reste dépendante de l'ensemble des autres. Autrement dit, cela signifie aussi qu'aucune des dysfonctions relevées ne correspond à une simple relation de cause à effet; toutes sont à la fois causes et conséquences des difficultés rencontrées. Il nous faut donc tenter, maintenant, de donner quelques éléments et suggestions de réponses pour notre système scolaire. Ce sera l'objet du dernier chapitre.

<sup>1</sup>Pour l'Université de Neuchâtel, par exemple, où les unités d'enseignement sont relativement décentralisées (mais où les distances entre elles ne sont pas celles d'une très grande agglomération), il n'existe aucun plan de charge global, pouvant être périodiquement ajusté qui permettrait d'optimiser l'utilisation des salles de cours et par la même occasion de constater qu'elles ne sont pas adaptées pour certains séminaires et les travaux de groupe.

## Les mutations souhaitables

Les processus d'innovation dans l'enseignement s'étendent actuellement à l'ensemble des activités éducatives. Le professeur Nisbet (Réf. 180) dans une synthèse d'études de cas<sup>1</sup> distingue quatre catégories d'innovations, étroitement reliées entre elles : les innovations intéressant principalement les objectifs et les fonctions de l'école dans son contexte social et économique, les innovations concernant l'organisation du système d'éducation, les innovations qui touchent à la définition des rôles joués par les individus dans l'organisation, enfin, les innovations portant principalement sur les contenus pédagogiques et sur l'organisation interne de l'enseignement.

Si nous avons choisi pour thème de notre étude la seconde de ces catégories (et indirectement la troisième), c'est avant tout parce que l'organisation et la gestion constituent les fondements, l'ossature, de toute entreprise. C'est aussi parce que les efforts d'innovation ont surtout porté, dans nos systèmes scolaires, sur la première et la dernière des formes d'innovations citées par le professeur Nisbet, alors que les conditions mêmes d'une introduction équilibrée de ces innovations n'étaient souvent pas satisfaites. L'organisation et les modes de fonctionnement n'ayant que très peu évolué, des structures d'accueil adaptées n'ont pas été mises en place<sup>2</sup>. Il en découle un double phénomène d'incapacité d'absorption équilibrée (les difficultés auxquelles se heurtent les réformes ponctuelles) et d'impossibilité de mesure prévisionnelle et alternative des choix opérés (insuffisance des informations de base nécessaires à la mesure qualitative et quantitative) qui est d'autant plus marqué qu'il s'insère dans un cadre bureaucratique.

<sup>1</sup>Etudes sur les stratégies de l'innovation dans l'enseignement menées dans le cadre des travaux du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI-OCDE)

<sup>2</sup>Les travaux en cours dans les universités suisses, en matière de gestion des établissements d'enseignement supérieur, démontrent de manière indirecte les retards accusés.

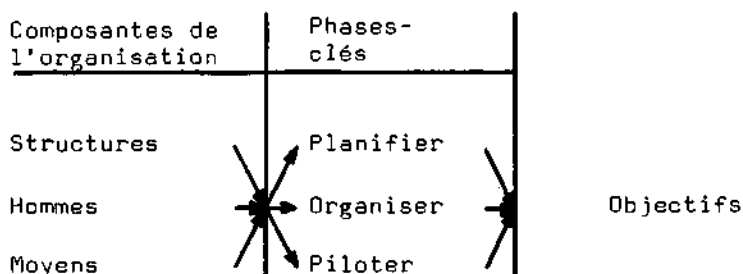
Transformer un système de gestion est un travail de longue haleine qui ne peut être mené à chef dans de bonnes conditions qu'avec le soutien de l'ensemble des membres d'une organisation. Les changements doivent s'opérer par étapes; c'est indiscutable et seuls des ajustements progressifs sont imaginables. Mais, et c'est une condition sine qua non, ils doivent s'insérer, s'imbriquer les uns dans les autres, tant sur le plan de la logique de leur introduction dans le temps que sur celui de leur intégration dans l'espace.

Nous avons pour nos systèmes scolaires tout à la fois une grande chance et un problème très difficile à résoudre: de nombreux aspects de la gestion doivent être développés, autrement dit s'offre à nos responsables la possibilité d'imaginer un système vers lequel ils pourront tendre, mais conjointement, se pose la question des choix, c'est-à-dire celle de déterminer un ordre et des priorités aux études à mener et aux transformations à opérer.

### 9.1 *Les exigences fondamentales*

L'évolution de la pensée managériale, de Taylor à nos jours, a successivement mis l'accent sur des domaines particuliers de la gestion des organisations. Souvent même, l'apparition de nouvelles approches a coïncidé avec la remise en cause des anciennes théories et conduit au développement de «contre-poids» aux défauts ou insuffisances mis en évidence. Se référer aux apports respectifs des différentes écoles de pensée conduirait à choisir ceux des aspects majeurs de chacune d'elles et à les considérer comme facteurs-clés. La théorie moderne des organisations, basée sur le théorie générale des systèmes démontre que toutes les composantes d'un système de gestion étant en étroite relation les unes par rapport aux autres, les facteurs fondamentaux qui concourent à la réalisation des objectifs de l'organisation doivent tous être considérés, a priori, comme d'égale importance. De plus, les interrelations qui assurent la cohésion entre les différentes parties d'un système prennent une dimension fondamentale dans la mesure où c'est d'elles que découlent les effets de synergie et d'intégration des unités. C'est là l'un des apports essentiels de l'approche par l'analyse des systèmes qui ne remet pas en cause ceux des différentes écoles de management, mais tente de les intégrer. Taylorisme, relations humaines, structuralisme, quantitativisme sont ainsi mis à l'épreuve de la complémentarité et non de la divergence. Les composantes de l'organisation participant, par l'intermédiaire des phases-clés de la gestion, à la poursuite de ses objectifs doi-

vent donc trouver des niveaux d'équilibre et de stabilité répondant aux antagonismes indésirables en vue d'atteindre la meilleure efficacité.



Deux exigences fondamentales doivent toutefois être satisfaites pour que le « système de gestion » ne tende ni vers un accroissement trop important d'entropie, ni vers celui d'une trop grande négentropie<sup>1</sup> : l'existence d'un système d'information (tout système social doit continuellement importer de l'énergie) d'une part, celle d'un système d'intégration (pour assurer une certaine cohésion tout en tendant à réduire la longueur des circuits de transmission de l'information) d'autre part.

Les faiblesses que nous avons relevées sur ces deux plans conduisent à conclure à la nécessité de vouer en tout premier lieu une attention particulière à leur renforcement, la mise en place d'un système d'information passant par les contraintes des systèmes de décision, celle d'un système d'intégration par les contraintes des structures. Il n'existe pas de réponse définitive ou standard à ces exigences, mais l'existence de modèles de références devrait faciliter l'élaboration de solutions acceptables et à tout le moins éviter le développement d'actions ponctuelles non intégrables aux systèmes de gestion souhaitables. La question qui se pose à ce stade de l'analyse n'est plus de savoir ce qu'il est nécessaire d'entreprendre mais essentiellement de choisir l'ordre des actions à mener et l'importance des moyens à mettre en oeuvre. Nous insisterons également en rappelant que tout changement profond dans une organisation ne peut être mené sans la participation active de ses membres. Les réflexions que nous avons formulées et les propositions que nous suggérons doivent ainsi plus fournir aux responsables de nos systèmes scolaires des jalons qu'être considérés comme une panacée susceptible de leur donner des solutions définitives qui ne le sont d'ailleurs jamais.

<sup>1</sup>Le premier cas caractériserait des organisations tendant vers la destruction (désordre maximal), le second vers celles de systèmes si structurés qu'ils en deviendraient bloqués par leur rigidité.

## 9.2 *Les axes du changement*

La logique gestionnelle voudrait que l'on commençât par aborder la phase de planification, puis celles de l'organisation et du pilotage. Si ce cycle correspond aux temps successifs de tout processus de gestion (y compris celui d'un projet d'organisation) la mise en place des instruments nécessaires à son renforcement doit passer par un ordre différent : comment planifier si l'on ne dispose pas d'abord d'informations et d'un système d'information ? comment s'organiser si les activités à remplir ne sont pas explicitées, comment piloter sans normes de référence ? Les réponses ne peuvent en réalité que résulter d'un processus itératif, chaque phase du cycle l'enrichissant réciproquement et successivement des améliorations apportées dans les autres phases et particulièrement à leurs instruments de gestion spécifiques.

Les choix initiaux porteront donc sur les actions les plus susceptibles d'amorcer le changement et de favoriser un soutien durable à sa dynamique. Ils tiendront compte des caractéristiques propres de l'organisation, des contraintes institutionnelles et de modèles d'action disponibles déjà effectivement utilisés.

Toutes nos investigations ont mis en évidence les faiblesses de deux pôles-clés du système scolaire neuchâtelois<sup>1</sup> : son système d'information et la structure de son organisation. Or, de celui-ci dépend la qualité et la fiabilité des décisions stratégiques, de pilotage et opérationnelles, de celle-là la coordination et le soutien des processus d'innovation et des activités opérationnelles. C'est dans ces deux directions que doivent donc converger les efforts en vue d'un développement de la gestion du système scolaire.

Il s'y ajoute la faiblesse d'un troisième pôle-clé, dont l'efficacité ne peut qu'être la conséquence de la qualité et la souplesse des deux premiers : les processus de décision. Leur renouveau passe notamment par les exigences d'une meilleure transparence de l'information liée à la discussion budgétaire, telle que nous l'avons abordée ci-dessus (ch. 8, pt 8.3).

### 9.2.1 *Le système d'information*

Il n'est donc pas possible de choisir a priori les informations-clés qui doivent constituer le tissu fondamental d'un système de gestion. Par contre, l'analyse

<sup>1</sup> Les modes de fonctionnement des systèmes scolaires de la plupart des autres cantons suisses semblent d'ailleurs souffrir des mêmes faiblesses (voir notamment Réf. 181 sur les structures d'organisation).

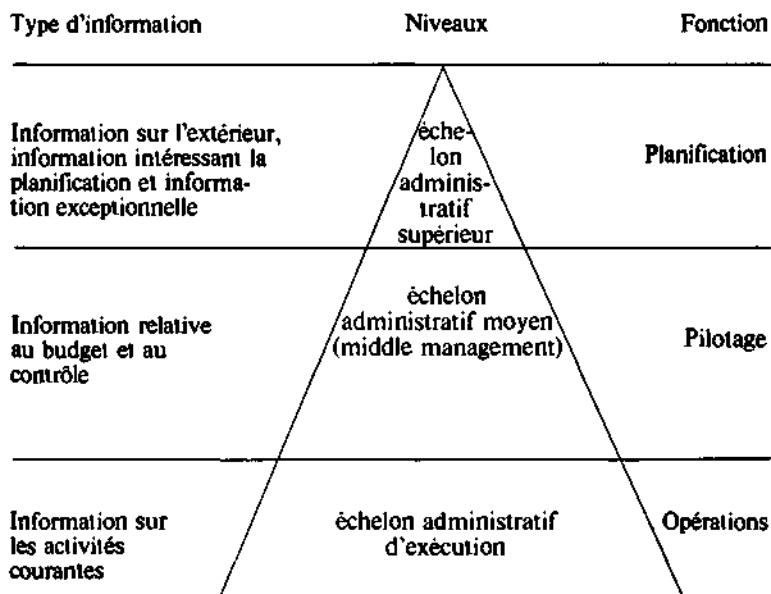
peut être conduite à partir de critères de choix déterminés par la nature des activités exercées, par les niveaux et types de décision (voir ch. 8) ainsi que par les exigences de modèles de gestion existants. Si la mise en place des «banques de données» doit être adaptée aux besoins spécifiques des utilisateurs, il n'en reste pas moins que leur structuration et la définition de leur contenu peuvent actuellement bénéficier d'expériences et d'apports déjà nombreux<sup>1</sup>, susceptibles d'éviter les difficultés que rencontrent généralement tous les pionniers, à commencer par les coûts élevés que celles-ci ne manquent pas d'induire (fausse évaluation des besoins réels, incapacité de fournir des informations à temps, redondances, fiabilité insuffisante, tenue à jour difficile):

- les domaines impliqués sont les mêmes dans la plupart des organisations; ils concernent les finances, les ressources humaines, les processus de production, les marchés, la recherche, notamment. Dans un système scolaire ils correspondent au système comptable et budgétaire, à la gestion des personnels administratifs, enseignants et de soutien, à la formation des élèves, à l'environnement social et économique<sup>2</sup>, au développement des méthodes, moyens et contenu de l'enseignement,
- les niveaux et types de décision peuvent également être hiérarchisés soit en fonction de l'horizon temps, soit en fonction de la nature des décisions (stratégiques, de pilotage, opérationnelles). Il en découle une classification qui correspond approximativement à la structure d'une organisation ou de ses objectifs (Tableau 23).
- les modèles de gestion disponibles peuvent concerner soit l'ensemble des activités d'un système, soit correspondre essentiellement aux besoins d'un sous-ensemble particulier. Généralement les modèles utilisés sont limités à des activités de même nature: étude de coût, prévisions d'effectifs, affectation des moyens, par exemple; les applications les plus rationnelles permettent l'utilisation d'une banque de données commune, mais les sous-modèles n'ont généralement pas de liens directs permettant des interactions entre eux. Dans le cas de l'application systématique de méthodes de planification et d'établissement de budget, il est indispensable de disposer de fichiers intégrés<sup>3</sup> car la presque totalité des informations est mise en jeu. L'intégration horizontale, la comptabilité et la normalisation de la terminologie sont trois exigences fondamentales et préalables à tout développement d'un système d'information. L'intégration longitudinale, celle qui

<sup>1</sup>Voir par exemple Réf. 167, et 182 à 187.

<sup>2</sup>Voir notamment volume I.

<sup>3</sup>Réf. 167.

**Tableau 23:** Concordance entre les types d'information, les niveaux d'organisation et les fonctions administratives

permet de regrouper les données dans le temps est une condition supplémentaire pour le développement des moyens et méthodes de prévision et de contrôle. Ces exigences devraient permettre non seulement d'élaborer un système d'information adéquat, mais parallèlement de favoriser les communications entre secteurs traditionnellement cloisonnés, de renforcer l'intégration des sous-systèmes du Département de l'Instruction publique tout en garantissant une décentralisation adéquate des décisions opérationnelles parce que s'insérant dans un contexte cohérent et transparent.

Le système d'information ne doit pas privilégier d'abord des décisions spécifiques, mais être construit pour être capable de « mémoriser les informations primaires générées lors de chacune des transactions du système organisation avec son environnement, portant sur une des ressources que l'organisation se propose de gérer » (Réf. 167). Le but n'est pas de mettre en place un système d'information essentiellement au service des décisions « actuelles » ; il doit être

<sup>1</sup> Hommes, moyens, structures que Le Moigne reprend sous forme d'un modèle dit des « quatre flux » : le flux logistique des biens et services valorisés par l'organisation, le flux monétaire, le flux des éléments de structure et le flux des personnels.

à même d'améliorer les décisions, une « décision améliorée devant être considérée comme une décision différente ». Ce changement sera susceptible d'être obtenu, par l'action conjointe menée sur quatre facteurs: l'exactitude de la perception initiale (information plus complète, plus précise, plus pertinente), l'extension de la série des possibilités envisagées, l'exacte perception des résultats à attendre et les procédures utilisées (Réf. 188). Finalement, l'exigence fondamentale consiste à développer une « banque de données dynamique » structurant les informations relatives aux ressources d'un système (dans notre cas le système scolaire) et utilisable par un « interface » de programmes (standards ou non) susceptible de canaliser l'information en fonction des besoins spécifiques: tableaux de bord dont les contenus sont déterminés et principalement utilisés pour les décisions de pilotages ou agrégation particulière de l'information destinée à éclairer des décisions de type plutôt stratégique. Le « système d'information » pourrait ainsi être représenté par le schéma de la figure 73, la banque de données intégrées pouvant elle-même l'être par celui de la figure 74.

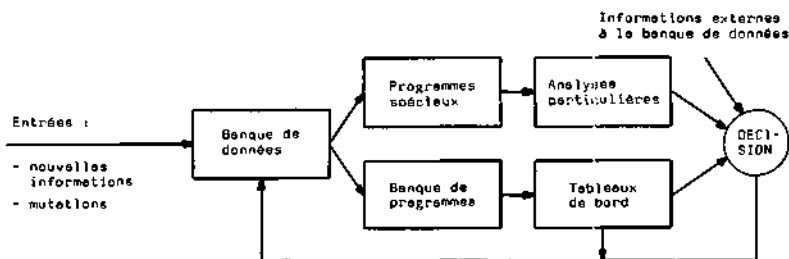


Figure 73 - Représentation schématique d'un système d'information

L'aboutissement concret d'un tel système peut être présenté à l'aide des documents « produits » par un « package »<sup>1</sup> d'analyse et de prévision de coût. Il s'agit de l'une des versions du RRPM<sup>2</sup>, un modèle d'étude, de budgétisation et de simulation mis au point aux Etats-Unis pour la gestion des établissements d'enseignement supérieur. Il a l'avantage, par rapport à d'autres modèles existants et actuellement utilisés, d'être le plus simple à mettre en oeuvre et de rester à la mesure de petits établissements. Quelque trois cent cinquante collèges et universités l'ont déjà mis en application, les plus petites unités n'accueillant pas plus de mille élèves.

<sup>1</sup>On entend par « package » un ensemble de programmes et de manuels d'utilisation fournis par un « constructeur » à des « utilisateurs » sous forme d'un « prêt à porter ».

<sup>2</sup>Resource Requirement Prediction Model (Réf. 182).

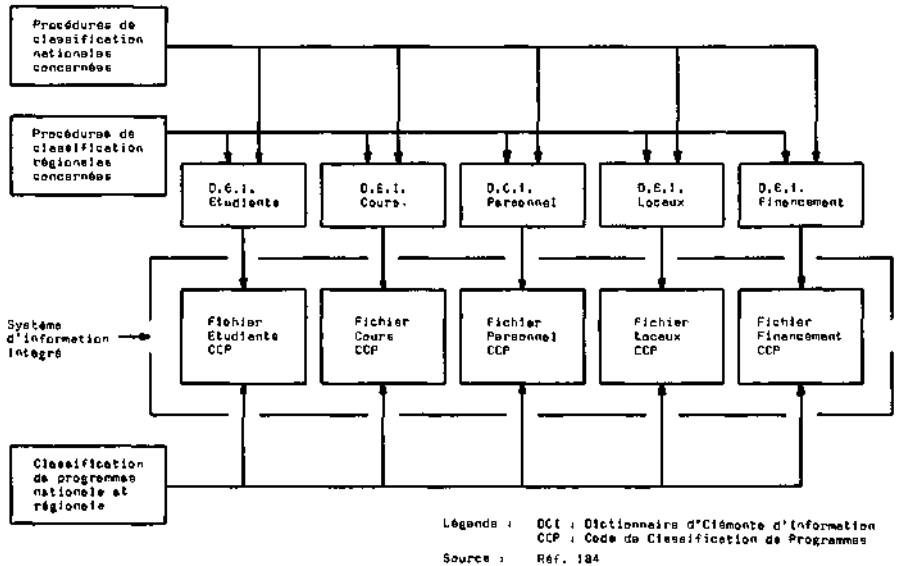


Figure 74 : Constitution d'une banque de données intégrée à tous les niveaux de la prise de décision

Le premier but du modèle est de générer l'information nécessaire à la préparation de budgets de programmes d'éducation, il se présente ainsi comme un instrument intégrable à une procédure de type PPBS (voir ch. 8). Son second but est de donner aux utilisateurs un outil susceptible d'analyser différents types d'alternatives de développement et leurs conséquences en fonction de ressources limitées; c'est en ce sens également un modèle de planification à long terme permettant de répondre à des questions du type « que se passerait-il si? » L'utilisateur dispose essentiellement de trois types de documents pour conduire ses analyses; l'agrégation de l'information qu'ils contiennent correspond aux formes que devraient prendre les tableaux de bord des gestionnaires de nos systèmes scolaires, leur contenu devant être adapté aux types de ressources et aux types de décisions qu'ils concernent. Dans le cas cité, le premier des documents<sup>1</sup> a trait au « budget de l'organisation » et se subdivise en autant de sous-ensembles identiques qu'il existe de secteurs dans l'établissement, chacun pouvant être agrégé selon la structure de l'organisation (Tableaux 24A à 24C). Le deuxième document est structuré selon les « budgets de programmes »: niveau d'enseignement, discipline concernée, par exemple (Tableau 25).

<sup>1</sup>Le contenu des documents ne correspond pas à la structure et aux coûts réels de l'Université de Neuchâtel. Il s'agit d'une présentation utilisable comme modèle de simulation et de formation que nous avons « implantée » sur ordinateur et partiellement adaptée pour nos propres besoins.





ITEM-000 SITUATION DEPART BASE-000		#SEU00 UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL RESOURCE REQUIREMENTS PREDICTION MODEL				100011 SCIENCES		100012 SCHOOL/COLLEGE		4000-74 10-000 PAGE 14
*****										
* O R G A N I Z A T I O N # 1 B U D G E T *										
*****										
	SALARY RATE	FULL TIME EQUIVALENT	PERCENT	COSTS	PERCENT OF ORGANIZATIONAL BUDGET	PERCENT OF INSTRUCTIONAL BUDGET				
CHAIRMAN	22,135	6.90		97,393	10.03	5.7237				
*****										
FACULTY (BY RANK)										
1001 PROFESSEUR ORD.	17,538	9.95	22.62	174,505	17.96	10.2555				
1002 PROFESSEUR EXTR.	14,901	13.31	30.26	198,330	20.42	11.6537				
1003 PROFESSEUR ASSI.	11,768	12.52	28.46	147,340	15.17	8.6590				
1004 CHARGE DE COURS	9,596	5.90	12.50	52,780	5.43	3.1018				
1005 CHG DE TRAVAUX	6,069	2.71	6.16	18,616	1.92	1.0940				
1006 FACULTY TOTALS	13,468	63.99	100.00	591,371	60.89	34.7661				
*****										
STAFF (BY CATEGORY)										
1501 SECRETARIAT	5,173	12.76	61.73	66,003	6.79	3.8789				
1502 RECTORAT	15,170	7.91	58.27	119,492	12.35	7.0518				
1503 STAFF TOTALS	8,998	20.67	100.00	185,495	19.15	10.9308				
*****										
EXPENSES (BY TYPE)										
1504 MATERIEL				34,909	3.59	2.0516				
1505 MOBILIER				31,768	3.23	1.8670				
1506 DIVERS				9,379	.97	.5912				
1507 EXPENSE TOTALS				76,056	7.83	4.4697				
*****										
ADDITIONAL EXPENSES				20,440	2.11	1.2024				
1508 TOTALS ***		69.06		971,475	100.00	57.0927				
*****										
COSTS BY COURSE LEVEL	COST	PER-CENT	HOURS PRODUCED	PERCENT TOT HRS	UNIT COST	FTE FACULTY	PER-CENT PRODUCT.			
1001 PREMIERE ANNEE	380,655	39.18	5,508	52.53	68.12	10.46	42.42	209.46		
1002 DEUXIEME ANNEE	304,732	31.48	3,795	36.21	104.12	11.50	39.18	223.14		
1003 TROISIEME ANNEE	194,107	19.98	1,115	10.76	169.53	1.83	17.80	166.23		
1004 CRSE LVL TOTALS	971,475	100.00	10,418	100.00	91.52	43.99	100.00	241.83		
*****										

Tableau 24: Tableau de bord extrait de RRPB  
Budget de l'organisation:  
C. Cas du coût d'une faculté

INTER-SESSION SITUATION DEPART BASE-MP)	PSEUDO. UNIVERSITE DE NEUCHATEL RESOURCE REQUIREMENTS PREDICTION MODEL	AMN-74 14-080 PAGE 31				
*****						
P R O G R A M B U D G E T						
*****						
C O S T P E R S T U D E N T						
*****						
INSTRUCTIONAL PROGRAM BY STUDENT LEVEL	COST PER STUDENT	NUMBER OF STUDENTS				
PERCENT PROGRAM STUDENTS	PERCENT TOTAL STUDENTS	PROGRAM COST				
PERCENT INSTR. BUDGET	PERCENT PROGRAM BUDGET	PERCENT INSTR. BUDGET				
100061 PSYCHOLOGIE						
1L01 PREMIERE ANNEE	893.94	112.00	34.89	8.38	100,121.28	27.58
1L01 DEUXIEME ANNEE	1,123.78	125.00	38.94	9.36	140,472.50	38.70
1L01 TROISIEME ANNEE	1,457.02	84.00	26.11	6.29	122,589.88	33.72
1**1 MTD. AVG./TOTALS	1,130.79	321.00	100.00	24.03	362,983.46	100.00
100071 SCIENCES ECONOM.						
1L01 PREMIERE ANNEE	905.83	64.00	33.16	4.79	57,973.12	22.21
1L01 DEUXIEME ANNEE	1,378.98	77.00	39.90	5.76	106,181.46	40.68
1L01 TROISIEME ANNEE	1,862.64	52.00	26.94	3.89	96,857.28	37.11
1**1 MTD. AVG./TOTALS	1,352.39	193.00	100.00	14.45	261,011.86	100.00
100081 SCIENCES						
1L01 PREMIERE ANNEE	1,059.55	74.00	100.00	5.54	78,406.70	100.00
1**1 MTD. AVG./TOTALS	1,059.55	74.00	100.00	5.54	78,406.70	100.00
100091 SCIENCES HUMAINES						
1L01 PREMIERE ANNEE	849.87	53.00	100.00	3.97	45,043.11	100.00
1**1 MTD. AVG./TOTALS	849.87	53.00	100.00	3.97	45,043.11	100.00
100101 SOCIOLOGIE						
1L01 TROISIEME ANNEE	1,609.66	110.00	100.00	8.23	177,062.60	100.00
1**1 MTD. AVG./TOTALS	1,609.66	110.00	100.00	8.23	177,062.60	100.00
100111 ELIQUES SPECIALES						
1L01 DEUXIEME ANNEE	1,118.68	10.00	43.48	.75	11,186.80	34.79
1L01 TROISIEME ANNEE	1,613.26	13.00	56.52	.97	20,972.38	65.21
1**1 MTD. AVG./TOTALS	1,398.23	23.00	100.00	1.72	32,159.18	100.00

Tableau 25: Tableau de bord extrait de RRP  
Budget de programme et coût par étudiant:  
Cas de quelques programmes





ITR-000 SITUATION DÉPART BASE(1)		PSEUDO UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL RESOURCE REQUIREMENTS PREDICTION MODEL										JAN-74 16-06 PAGE 55	
*****													
* F O R M A T T E D F I L E D I S P L A Y *													
*****													
* * * O R G A N I Z A T I O N A L U N I T D A T A *													
*****													
EXPENSE COSTS	1,220	1,409	282									2,921	
ADDITIONAL EXPENSE													
CREDIT HOURS	269												
CONTACT HOURS	269												
TOTAL COSTS	25,817												
COST CREDIT HOUR	107,3804												
COST CONTACT HOUR	107,3894												
{}0} DEUXIEME ANNEE													
CHAIRMAN FTE	.17												
CHAIRMAN COSTS	4,183												
FACULTY RANKS	{}PFI	IAP}	{TP}	{TA}	{TI}	{TO}							
FACULTY FTE	.29	.43	.57									{**}	
FACULTY COSTS	5,220	6,450	6,840	1,423								1,466	
STAFF CATEGORIES	{}S1	IAD}	{O1}	{**}								19,935	
STAFF FTE	.46	.41		.81									
STAFF COSTS	2,805	1,967		10,362									
EXPENSE TYPES	{}S1	{EO}	{M1}	{O4}	{O6}	{O7}							
EXPENSE COSTS	1501	1,764	353									3,651	
ADDITIONAL EXPENSE	1,540												
CREDIT HOURS	270												
CONTACT HOURS	270												
TOTAL COSTS	38,137												
COST CREDIT HOUR	141,2481												
COST CONTACT HOUR	141,2481												
{}0} TROISIEME ANNEE													
CHAIRMAN FTE	.10												
CHAIRMAN COSTS	2,956												
FACULTY RANKS	{}PFI	{AP}	{TP}	{TA}	{TI}	{TO}							
FACULTY FTE	.44	.35	.09									{**}	
FACULTY COSTS	1,920	5,250	1,080									14,250	
STAFF CATEGORIES	{}S1	IAD}	{O1}	{**}									
STAFF FTE	.28	.23		.53									
STAFF COSTS	1,463	4,869		6,332									
EXPENSE TYPES	{}S1	{EO}	{M1}	{O4}	{O6}	{O7}							
EXPENSE COSTS	1501	1,078	214										
ADDITIONAL EXPENSE	3,410												
CREDIT HOURS	94												
CONTACT HOURS	94												
TOTAL COSTS	28,783												
COST CREDIT HOUR	306,2021												
COST CONTACT HOUR	306,2021												
{}**} ** TOTALS **													
CHAIRMAN FTE	.40												

Tableau 26 (suite)

Chaque responsable dispose ainsi de ses informations spécifiques (décentralisation des processus de décision) et les organes de coordination peuvent intervenir sur la base de documents comparables dans les négociations entre les secteurs de l'organisation. L'examen détaillé des tableaux démontre que tous les types de ressources précédemment mentionnés s'y retrouvent (personnel, moyens, structures) et se présentent sous une forme répondant aux exigences d'une comptabilité analytique et d'une structuration par programmes. Les agrégations obtenues dépendent, est-ce besoin de le répéter, de l'existence d'une banque de données<sup>1</sup> contenant les informations de base nécessaire et structurée, non seulement pour satisfaire les exigences du modèle RRPM proprement dit, mais également pour satisfaire celles de sous-modèles supplémentaires: en amont permettant d'établir des prévisions (d'effectifs, des besoins); en aval offrant la possibilité de calculer l'affectation des moyens (d'enseignants, de salles,...), et d'éventuels modèles particuliers développés par l'utilisateur lui-même.

Sur le plan des systèmes d'information, les références théoriques et pratiques sont donc largement suffisantes pour rendre possible la mise en place de banques de données adéquates et adaptables, phase initiale de l'amélioration de la gestion des informations quantitatives de toute organisation. De plus, l'infrastructure nécessaire existe puisque l'administration cantonale dispose d'un ordinateur.

Le développement d'un système d'information doit toutefois être choisi parmi différentes alternatives qui tiennent à notre structure fédérale, aux exigences gestionnelles d'un rapport coût-efficacité acceptable et à la nécessité de ne pas abandonner la responsabilité de la gestion des informations de base d'un système à un «système extérieur» (par exemple, une unité de la Confédération). Des quatre possibilités principales, à savoir:

- élaborer une banque d'informations par unités ou types d'unités scolaires,
- développer un système d'information pour l'ensemble de l'instruction publique cantonale,
- laisser toute latitude aux communes pour mettre en place les systèmes propres aux écoles communales et s'en tenir aux écoles cantonales ou
- abandonner la responsabilité de la gestion de certaines informations à la Confédération,

<sup>1</sup>Le package comprend un programme de structuration standard. Une nouvelle version complétée (1975) intègre d'ailleurs RRPM en tant que module d'étude de coûts dans un ensemble plus large: le «Data management and costing system».

nous proposons de retenir la seconde, tout en décentralisant aussi bien la responsabilité de la création des informations que celle de l'analyse et la prise de décision (qui impliquent l'accès à l'information). C'est la seule solution qui, à notre sens, permet tout à la fois d'assurer des économies d'échelles<sup>1</sup>, de garantir une bonne intégration et de définir des contenus d'informations axés vers les exigences des centres de décisions avant d'être adaptées à celles d'organes d'analyses comparatives<sup>2</sup> (par exemple, bureau fédéral de statistiques).

Renforcer et adapter un système d'information ne suffit toutefois pas pour assurer un fonctionnement meilleur à une organisation. Les informations qualitatives ne peuvent que rarement trouver leur place dans des banques de données et les voies de transmission des informations ne passent de loin pas toutes par le canal de l'informatique. Elles sont véhiculées au-travers de l'organisation par toutes sortes de moyens, formels et informels et posent donc le problème plus général des communications et des distorsions qui peuvent les affecter. Leurs cinq principales sources de perturbations proviendraient de la structure de l'organisation, des comportements de ses membres, des procédures de décision, des moyens de communication utilisés et des difficultés sémantiques.

Celles-ci justifient à elles seules la mise en place de fonctions spécifiques d'information dans une organisation. Au sein d'un système scolaire le même message ne saurait être transmis de manière identique aux enseignants, aux cadres administratifs, aux élèves et aux parents. La plupart des difficultés de communication (mauvaise compréhension, inexactitude d'interprétation, faux bruits) proviennent du manque de préparation des communications et d'une inadéquation des termes du message aux capacités de décodage du récepteur. Le second rôle d'une telle fonction est d'assurer le tri, la mise à jour et la diffusion des règlements et directives émis à l'intérieur de l'organisation. Le nombre impressionnant de textes officiels, officieux, provisoires, transitoires, remis à jour, amendés et abrogés... d'un système bureaucratique est le lieu de naissance d'une foule d'ambiguïtés et, paradoxalement, d'un manque d'information. Le seul moyen d'endiguer ce flot et de rendre les informations efficaces est de les canaliser et filtrer par des moyens spécifiques. Un responsable de l'information et son service pourraient entre autre être chargés d'une part,

<sup>1</sup>Aussi bien pour la gestion de l'information l'utilisation ou le développement du logiciel (software) adéquat et la coordination des moyens (hardware).

<sup>2</sup>L'un n'empêchant d'ailleurs pas l'autre.



Les délais, bruits, déformations sont généralement d'autant plus accusés que la structure de l'organisation entraîne de longs circuits de communication ou que les voies sont très rigides. Il faut donc tendre à réduire ceux-ci et assouplir celles-là.

### 9.2.2 *L'organisation d'un système scolaire*

Il est très difficile, voire utopique, de proposer une structure d'organisation susceptible de répondre aux exigences d'intégration et différenciation (voir ch. 6), en tenant compte de l'environnement institutionnel existant. Les principales difficultés tiennent à la répartition des compétences<sup>1</sup> actuelles entre cantons et communes, aux rôles que jouent leurs divers organes, à la répartition des tâches des secteurs du pouvoir exécutif (canton ou communes), aux procédures de décision et particulièrement au système budgétaire et comptable datant des XVIe-XVIIIe siècles (comptabilité camérale)<sup>2</sup>. Nous nous écarterons donc délibérément de ces contraintes, la mise en place d'un système de gestion basé sur une approche du type PPBS impliquant d'ailleurs une profonde mutation des modes de gestion traditionnels (voir ch. 8). Notons préalablement qu'un tel changement ne saurait affecter notre système fédéraliste, mais bien plus, serait susceptible de le renforcer par un meilleur étagement des niveaux de responsabilité. L'organisation que nous proposons tient compte, tant des impératifs découlant de l'analyse des structures (première partie) que de celle du fonctionnement (seconde partie).

9.2.2.1 Pour l'administration centrale, quatre exigences devraient être satisfaites en priorité: 1. Une meilleure distinction entre fonctions opérationnelles, d'innovation et de gestion; 2. Une structure moins «plate»<sup>3</sup>; 3. Une nouvelle intégration des fonctions d'enseignement répondant aux besoins d'une structuration par programme; 4. Un renforcement des fonctions de gestion. Le modèle-type que nous suggérons comprendrait (Figure 76) trois directions principales (enseignement, recherche et développement, administration) et l'Université (en tant qu'institution autonome) dépendant d'une Direction Générale de l'Instruction Publique. Les quatre responsables de ces secteurs principaux et leur supérieur se constitueraient en «Comité de direction». En

<sup>1</sup>Au sens légal (voir notes au pt 3.2).

<sup>2</sup>Réf. 192. Notons que le canton de Neuchâtel utilise une comptabilité camérale «en partie double».

<sup>3</sup>Les structures devraient être complétées d'une définition précise des niveaux auxquels les différentes fonctions devraient être affectées.



état-major, les «commissions consultatives» pourraient être remplacées par un «conseil de l'Instruction publique». Les rôles respectifs de ces deux organes-clés devraient permettre d'assurer une meilleure cohésion des décisions «exécutives» pour le premier (poids égal donné aux directions) de renforcer l'importance d'un organe de soutien externe «de représentation» et d'accroître leurs relations réciproques, en évitant la multiplication des commissions dites «consultatives».

- La direction de l'enseignement, fonction opérationnelle de l'instruction publique doit être structurée pour répondre aux impératifs d'une gestion par programmes, satisfaire aux besoins de pilotage que nous avons mis en évidence<sup>1</sup> et intégrer les secteurs de l'information et de la formation. Cinq fonctions apparaissent comme fondamentales: une division des programmes (pilotage par branches), une division de l'enseignement (pilotage par niveaux pouvant correspondre à l'actuel découpage des services du DIP, à l'exception de l'Université), une division des Ecoles (dont dépendent toutes les directions d'écoles cantonales et fonctionnellement les directions d'écoles communales) responsable de l'utilisation opérationnelle des moyens (bâtiments, enseignants, salles, répartition des élèves), une division de l'information (comprenant toutes les fonctions de communication: information interne, orientation, information externe, documentation (diffusion des moyens pédagogiques) et une division de la formation (regroupant toutes les activités liées à la formation des enseignants).
- La direction de la recherche et développement, fonction d'innovation du système scolaire, doit être tout à la fois le support de la gestion et de la coordination des groupes de travail (actuels colloques de branches) dans le cadre d'une organisation de «gestion de projet» et intégrer les secteurs de recherche et développement des méthodes d'enseignement d'une part, de création des moyens et supports d'enseignement, d'autre part. Par rapport à l'IRDP, c'est une fonction qui, dans l'ensemble devrait être axée plutôt vers le «développement» que vers la recherche.
- La direction de l'administration, fonction de gestion, regroupe toutes les activités de support des secteurs de l'instruction publique. Elle doit notamment intégrer les fonctions relatives à l'instruction publique qui sont dispersées dans d'autres secteurs de l'administration (finances, personnel, équipement) de telle manière qu'elle en ait l'entière responsabilité et soit en

<sup>1</sup>Voir ch. 7, tableaux 50 et suivants.

mesure de disposer dans la forme et en temps voulu des informations de gestion qui lui sont indispensables aussi bien au niveau central que pour ses secteurs décentralisés.

- L'Université, en tant qu'institution, ne saurait être déconnectée du système de l'instruction publique, bien que l'indépendance dont elle doit jouir reste une exigence fondamentale. Un renforcement des liens de ses organes de direction avec les secteurs-clés du système scolaire doit être réalisé. C'est peut-être en intégrant son Recteur au niveau des directions de l'Instruction publique que cet objectif pourrait être poursuivi.
- Une fonction de contrôle de gestion<sup>1</sup> enfin, serait rattachée à la Direction générale de l'Instruction publique et devrait tout à la fois jouer le rôle d'organe de conseil et de soutien des responsables du système scolaire en matière de planification, d'organisation et pilotage, ainsi que coordonner les systèmes d'information et de mesure des résultats de l'organisation.

Un regroupement adéquat des activités exercées dans le système scolaire dans le cadre d'une telle structure devrait avoir pour conséquence d'éviter les doubles emplois, d'assurer une meilleure efficacité des activités de nature identique ou complémentaires, de réduire considérablement la tendance à la prolifération des commissions, de canaliser les efforts pour bénéficier d'effets de synergie, enfin, de permettre une véritable délégation d'autorité assortie de décentralisation opportune dans un tissu de relations transparent.

9.2.2.2 Le cas des écoles doit être abordé avec une réserve qui tient à leurs différences de dimensions: il ne saurait en effet être possible de donner une structure identique à un petit et à un grand établissement. La structure que nous suggérons s'applique à cette deuxième catégorie dans la mesure où c'est à partir d'un certain seuil d'importance que les problèmes d'organisation deviennent critiques. Cette limite est fonction de plusieurs facteurs et ne peut être rigide: nombre d'enseignants, nombre d'élèves, nombre de classes, importance du soutien administratif, degré de centralisation ou décentralisation des unités, par exemple.

Deux exigences sont, à notre sens, fondamentales: 1. Investir le directeur d'une responsabilité entière en matière de gestion de son établissement (pédagogique et administrative) et redéfinir le rôle des commissions scolaires et leur position dans l'organisation; 2. Introduire un pilotage de l'enseignement par niveaux et par branches (éventuellement par sections) et adopter le principe

<sup>1</sup>Voir en particulier ch. 8 et Réf. 166 pour une analyse approfondie de la fonction de «contrôle».

d'une «structure matricielle» homomorphe à celle de la direction de l'enseignement de l'administration centrale.

Le modèle-type pourrait être représenté par deux formes d'organisation, la première s'appliquant à des collèges de dimension moyenne, à unités centralisées (Figure 77), la seconde correspondant aux besoins d'écoles importantes, à unités décentralisées (Figure 78). Dans les deux cas, l'agencement des fonctions correspond aux missions assignées, donne une réponse aux exigences d'un pilotage par niveaux et branches et permet d'envisager une délégation d'autorité hiérarchique et fonctionnelle adéquate.

- Le comité de direction comprend le directeur général et les directeurs des fonctions principales: responsables des niveaux, des programmes, de l'information, de l'administration et des unités décentralisées. Ces fonctions sont placées au même niveau hiérarchique en raison de l'importance qu'elles ont toutes pour la gestion de l'école. Nous nous heurtons sur ce point au rôle nouveau que devraient jouer les commissions scolaires. En effet, dès l'instant que la direction de l'école prend en charge toutes les activités afférentes à une réelle fonction de direction générale, il est possible

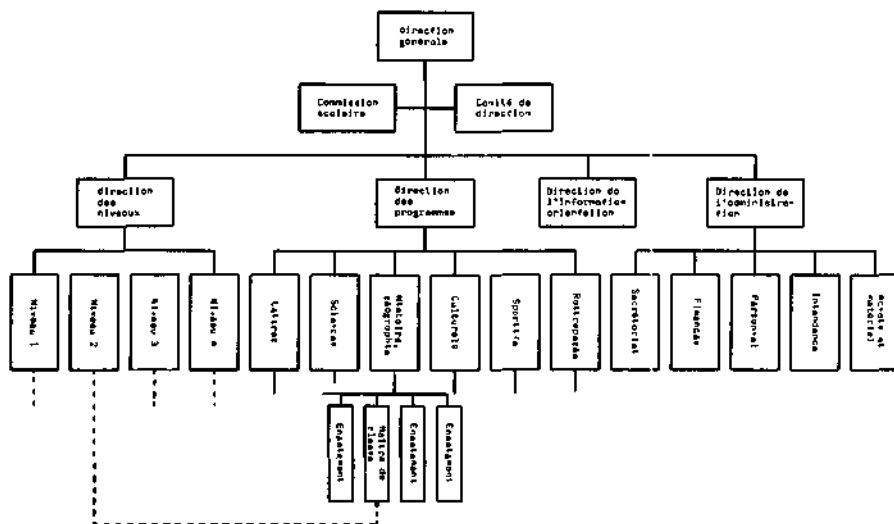


Figure 77 : Structure nouvelle d'une école à unités centralisées

Trop souvent, la fonction pédagogique est considérée comme seule essentielle parce que la majeure partie, si ce n'est l'ensemble des responsables scolaires, est composée d'enseignants. Rares sont les organisations publiques ou privées dans lesquelles domine un seul corps de métier: c'est là une des causes principales de ce phénomène (voir également Réf. 134).

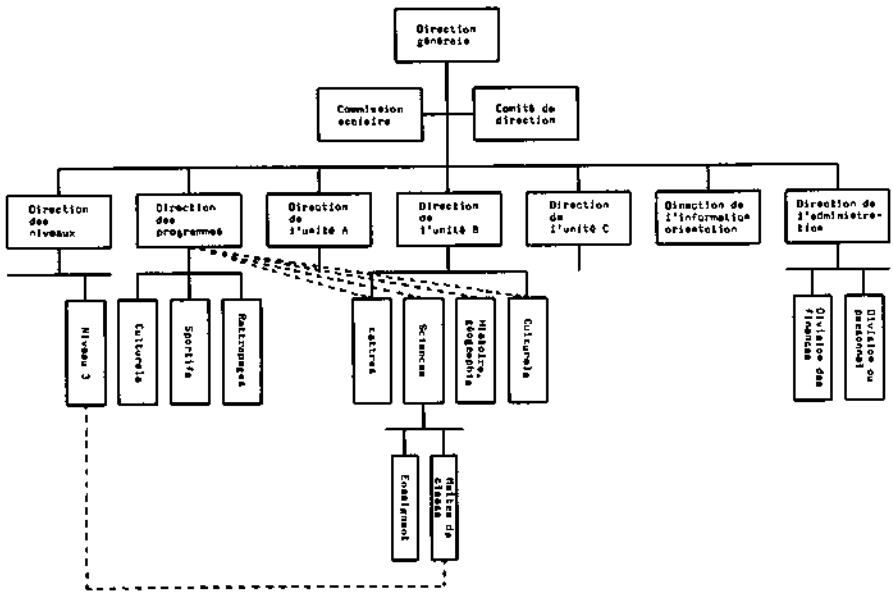


Figure 76 : Structure nouvelle d'une école à unités décentralisées

d'envisager une distinction plus nette entre décisions politiques et décisions de gestion, et partant, tout à la fois de renforcer la qualité des unes et des autres. Il est souhaitable d'imaginer différentes alternatives qui sont nécessairement de portée politique distinctes, mais ne sont pas indépendantes de la structure globale souhaitable pour la gestion du système scolaire. A notre sens, il faut donner aux commissions scolaires une triple mission :

- appuyer les enseignants dans leur rôle «d'éducateurs» (responsabilité sociale de soutien et de renforcement dans une société où les valeurs changent et où le citoyen a trop tendance à ne «rendre responsable»<sup>1</sup> que l'enseignant, et certains enseignants «que l'administration...» ou «que les parents;
- assurer un dialogue permanent entre l'école (institution de formation) et pouvoirs exécutifs et législatifs pour défendre l'importance des efforts à consentir à l'éducation et contraindre les «décideurs politiques» à expliciter leur choix et fixer des priorités;

<sup>1</sup>On ne dit jamais «de quoi»...

- élaborer et réajuster les objectifs assignés au système scolaire en collaboration avec les partis politiques, les parents et l'administration centrale.

Cette nouvelle répartition des tâches trouve sa justification dans une approche du type PPBS, particulièrement adaptée pour clarifier les niveaux de responsabilité liés à la nature des décisions.

- La fonction d'enseignement est déléguée à deux secteurs dont les responsabilités de pilotage sont centrées sur deux types d'objectifs différents, mais complémentaires: la réalisation des programmes par branches, selon les normes prévues d'une part, la conduite efficace des classes en cours de scolarité, d'autre part.
  - Le responsable des programmes dispose de spécialistes de chaque type de branches enseignées dont dépendent les enseignants pour cette branche. Le découpage à choisir doit tenir compte du degré d'homogénéité des branches dont les enseignants assurent l'enseignement.
  - Du responsable des niveaux dépendent autant de secteurs qu'il y a de niveaux d'enseignement dans l'école. C'est un service auquel les «Maîtres de classes» des niveaux correspondants sont fonctionnellement rattachés.

Il eût été souhaitable de subordonner hiérarchiquement les maîtres de classes à cette fonction. C'est une solution que l'on ne peut retenir parce que chaque maître de classe est en même temps un enseignant, spécialisé dans un domaine d'enseignement; le maître de classe reste ainsi dépendant du responsable des programmes, comme les autres enseignants et l'on évite les défauts d'une double subordination hiérarchique. De même pour les enseignants il eût été plus simple, surtout dans le cas où existent des unités décentralisées de rattacher également les enseignants aux responsables par niveaux, le responsable des programmes agissant alors fonctionnellement. La solution n'est pas envisageable dès l'instant qu'un enseignant «couvre plus d'un niveau scolaire et la logique du pilotage par flux impliquerait alors un rattachement aux responsables par branches.

- La fonction d'information nous paraît très importante pour que soient assurés de manière permanente et organisée;
  - Les relations entre l'école et son environnement externe,

- l'information des élèves, enseignants et parents,
- les relations avec les services d'orientations centraux,
- le soutien et les conseils aux élèves et enseignants,
- les relations entre écoles de niveaux différents.

Cette fonction est d'autant plus primordiale que les mutations dans l'enseignement sont fondamentales et nombreuses.

- La fonction administrative doit regrouper non seulement le secrétariat, l'intendance et la comptabilité, mais également développer une fonction de gestion du personnel adaptée à la dimension de l'établissement, mettre à disposition des responsables de l'organisation les moyens leur permettant d'assumer leurs responsabilités et assurer la fonction du «contrôle de gestion».
- Dans le cas des collèges à unités décentralisées, la combinaison la meilleure nous paraît être une structure adaptée à un système de gestion par programme<sup>1</sup> correspondant à l'organisation générale des établissements de moyenne dimension, doublée d'un découpage par unités géographiques (structure dite divisionnaire). Le pilotage global des programmes est alors assuré dans les différentes unités par des relations fonctionnelles entre responsables des programmes (fonction de direction) et responsables de branches, ceux-ci restant hiérarchiquement subordonnés à la direction de leur unité.

Le rôle politique, au sens large, que nous suggérons de confier aux commissions scolaires pose également le problème des relations qu'il y aurait lieu de définir entre l'administration centrale, l'organe que nous avons appelé le «Conseil de L'Instruction publique» d'une part, les écoles (direction et enseignants) et commissions scolaires, d'autre part. Il est évident, du point de vue de son fonctionnement, et nous l'avons suffisamment démontré, que la gestion d'un système dont toutes les unités sont en interrelations implique une cohérence dans les actions qui ne permet plus à chaque unité d'agir seule, même si la décentralisation reste une exigence institutionnelle et/ou d'efficacité. Les collectivités publiques et surtout les communes y sont particulièrement exposées puisque les décisions de coordination se traduisent par des contraintes financières auxquelles elles n'ont plus qu'à se soumettre. Si ces contraintes peuvent apparemment réduire trop sensiblement la marge de

<sup>1</sup>Au sens du P.P.B.S.

manœuvre des communes, c'est que les modes de fonctionnement n'ont pas évolué. Pourtant notre fédéralisme doit être maintenu et défendu; c'est l'une des exigences gestionnelles de la décentralisation des décisions opérationnelles au plus près du lieu de l'exécution, permettant les ajustements commandés par les caractéristiques locales. En différenciant avec plus de rigueur les décisions politiques des décisions de gestion, le rôle des communes – par l'intermédiaire des commissions scolaires dont les nouvelles fonctions deviennent primordiales – pourra être valorisé sur le plan cantonal ou intercantonal. L'attention centrée sur la définition des politiques débouchera nécessairement sur leur explicitation. La gestion s'insérant au second degré, encadrée dans une procédure du type PPBS ne sera plus que la traduction opérationnelle de ces politiques. Les contraintes de la cohérence du système telles qu'elles sont ressenties actuellement deviendront alors des objectifs logiques et acceptés qui contribueront à l'amélioration de la planification financière des collectivités publiques.

Les nouveaux objectifs assignés aux commissions scolaires nécessiteront le réexamen de leur position dans la structure de l'organisation ainsi que dans leur composition. A notre sens, elles pourraient être rattachées comme «organe de soutien» en état-major de la direction et intégrer à part entière direction de l'école et représentants des enseignants; elles seraient essentiellement un «comité des politiques». Entre l'administration centrale et les unités décentralisées, les liens devront enfin être redéfinis. Les alternatives se posent à nouveau en termes d'incidences politiques, mais aux solutions possibles doivent aussi correspondre des relations de gestion opportunes. La difficulté principale apparaît dans la forme de liaison à mettre en place entre les directions des unités décentralisées (écoles). Pour les unités rattachées à l'administration centrale, la solution apportée par les structures de type divisionnaire peut s'appliquer: les directions générales des unités dépendent hiérarchiquement d'une «Division des Ecoles»; les responsables des niveaux et des programmes sont fonctionnellement dépendants des divisions correspondantes de l'administration centrale. Les directions des unités communales ne sauraient ni hiérarchiquement dépendre d'un organe cantonal, ni pourtant être découplées du système proprement dit; des liaisons de type fonctionnelles entre les directeurs d'écoles et la nouvelle fonction «Division des écoles» permettraient d'assurer l'intégration nécessaire. Dans le cas des communes où existe un dicastère des écoles, les liaisons pourraient être de type hiérarchique entre le responsable de l'exécutif et les différents directeurs d'écoles et fonctionnelles entre le directeur

de la « Division des écoles » et le directeur de l'Instruction publique communale. Il est en tout cas nécessaire de renforcer les liens entre gestion d'écoles de niveaux et vocation différents coexistant dans une même commune, les liaisons entre « commissions scolaires » actuelles étant inexistantes.

9.2.2.3 En tant qu'institution incarnant des valeurs, l'Université doit tout à la fois être traitée à part et ne pas se trouver isolée d'un système dans lequel elle s'insère logiquement. La difficulté fondamentale à dépasser pour trouver une structuration interne répondant aux exigences d'une gestion cohérente doit être cherchée dans une forte différenciation de ses différents secteurs pour tous les problèmes qui touchent à la définition des objectifs d'enseignement et de recherche ainsi que pour les décisions opérationnelles qui leur sont spécifiques. Ces exigences impliquent en retour, pour que puissent être priorisés les objectifs au niveau global, un système de gestion structuré, mettant l'accent sur un système d'information-décision pertinent<sup>1</sup> (facteur d'intégration) et une organisation décentralisée<sup>2</sup> (facteur de différenciation), dotée d'organes centraux d'intégration (normalisation des procédures, affectation des moyens, politiques générales, par rapport au système d'éducation, à l'environnement, aux étudiants, au personnel non académique, au personnel académique). Pour répondre à ces exigences, la structure de l'Université et la nature de ses organes doivent également s'adapter pour traiter de manière acceptable décisions stratégiques, décisions de pilotage et décisions opérationnelles<sup>3</sup>.

Les premières devraient être traitées par des organes où tous les corps sont représentés: ce sont les actuels « Conseil rectoral » et « Conseil de faculté », pour les décisions stratégiques qui touchent à l'ensemble de l'Université ou de l'un de ses secteurs; cela pourrait aussi être des « Commissions » spécifiques à des secteurs d'enseignement et de recherche particuliers pour les décisions stratégiques qui leur sont propres (par exemple, définition d'objectifs).

Les secondes doivent être laissées à des « Comités de direction » comprenant les responsables des fonctions principales de chaque niveau; pour l'Uni-

<sup>1</sup>Dont le système budgétaire et comptable est l'un des éléments-clé pour assurer la transparence, la comparabilité et la souplesse nécessaires (voir pt 9.2.) et volume 1, pt 5.2). Rappelons que le système du budget marginal (système actuel par opposition au budget global), le contrôle de conformité (par opposition au contrôle de pilotage) et la non-transférabilité entraînent une grande rigidité (voir aussi Réf. 189, particulièrement ch. 9). De plus, et paradoxalement, l'amélioration de plan comptable, décidée pour renforcer la gestion des facultés (présentation des comptes par faculté) rend le système « Université » encore plus rigide, car le contrôle de conformité s'exerce sur les comptes par faculté et non sur les comptes consolidés.

<sup>2</sup>Limitant le risque d'accroissement d'entropie en favorisant le système de communication interne (pour surmonter les distances intellectuelles, sémantiques et géographiques) et externe (pour accroître un contact étroit avec l'environnement). La deuxième loi de la thermo-dynamique qui stipule que « l'entropie augmente dans les systèmes fermés » s'applique aussi à un système universitaire. Quelle que soit l'énergie qu'il contient, sa disponibilité tendra à diminuer s'il est laissé à lui-même; l'entropie augmente alors (Réf. 189). L'insuffisance de moyens de documentation et d'accès à des colloques, congrès, cours spécialisés est un facteur supplémentaire d'accroissement d'entropie.

<sup>3</sup>La mise en place, spécifique à l'Université, d'une procédure du type P.P.B.S. pourrait contribuer à résoudre ce genre de problème.

versité, il s'agit du Recteur, des vice-recteurs, du Secrétaire général, des Doyens et pour les Facultés du Doyen, des vice-doyens, du secrétaire de faculté et des responsables de secteurs (directeurs de départements, d'instituts).

Les troisièmes sont du seul ressort des responsables de chaque cellule.

L'intérêt d'un tel clivage est quadruple: la fréquence des réunions est adaptée au niveau des problèmes et l'ensemble des différents corps n'est plus convoqué qu'à des séances d'intérêt majeur; les responsables des diverses unités sont associés au fonctionnement de l'organisation; les décisions opérationnelles sont traitées sans délais; tous les secteurs devront dépasser les discussions du type «mode de nomination» ou «proposition des corps représentés» pour déterminer et trier les types de décisions selon les trois grandes catégories

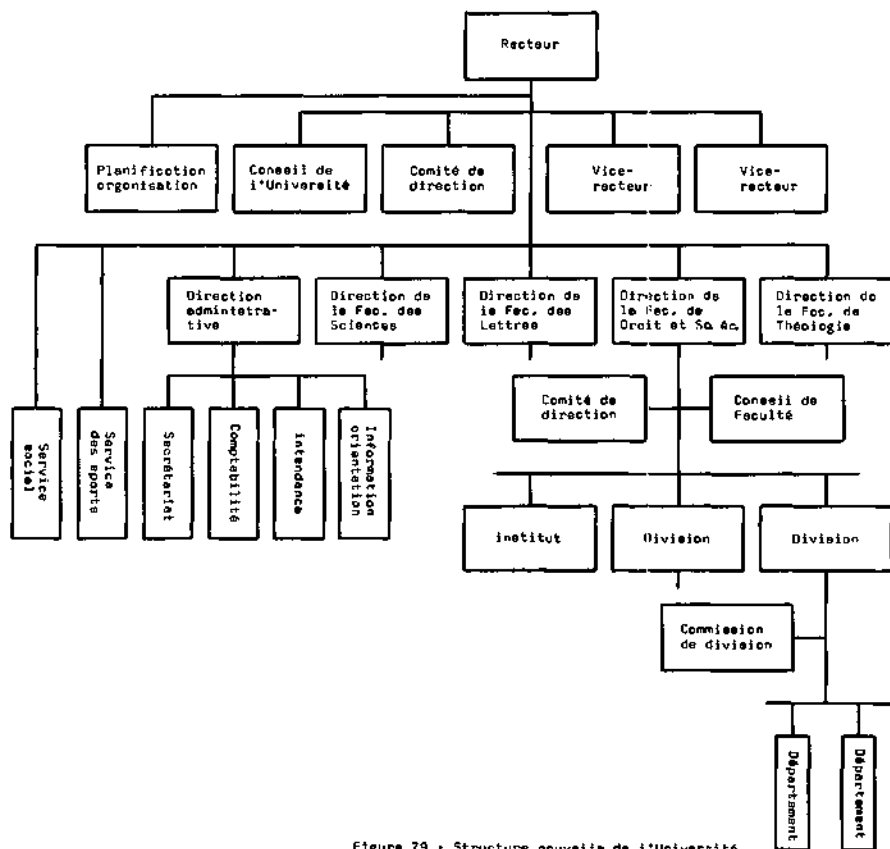


Figure 79 : Structure nouvelle de l'Université

définies, pour les déléguer aux organes correspondants. Ainsi conçue, l'organisation de l'Université pourrait s'en trouver renforcée et les procédures de décision mieux adaptées (Figure 79). Le rôle des commissions devrait également être évoqué, notamment celui de la «Commission financière» dont l'existence même dépendra des activités que couvriront les nouveaux organes, particulièrement le «Comité de Direction» de l'Université. Quant au «Conseil rectoral», dépouillé de toutes les décisions de pilotage par le «Comité de direction», son rôle de «décideur stratégique» devrait, semble-t-il, mener à une fusion avec le «Conseil de l'Université» actuel qui deviendrait le seul organe de décision en matière de politique générale et assurerait du même coup une réelle interpénétration des valeurs internes et externes à l'Université.

### 9.3 *Les préalables au changement*

Le système d'information – décision à développer ainsi que les structures nouvelles à mettre en place n'auront qu'un faible impact sur la gestion d'un système scolaire s'ils ne peuvent être soutenus par deux types d'actions complémentaires qui sont des conditions indispensables à la réussite de toute opération de réorganisation : le soutien des actions à mener par une équipe ad hoc ainsi que la formation des cadres à la gestion des organisations en général, de l'administration publique et du système scolaire en particulier.

#### 9.3.1 *Le soutien des actions*

Les raisons qui militent en faveur d'un soutien permanent des processus d'innovation en matière de gestion correspondent à des besoins dictés par la nécessité :

- d'assurer une nécessaire continuité à des actions qui par leur nature, leur nombre et leurs implications demanderont de nombreuses années de travail pour être menées à terme ;
- d'appuyer les efforts de tous les secteurs impliqués, particulièrement lorsque surviennent des inévitables difficultés et «maladies de jeunesse» dans l'utilisation de nouveaux systèmes ;
- d'informer régulièrement tous ceux qui d'une manière ou d'une autre sont concernés par les changements prévus ;

- de soutenir les cadres de l'organisation dans leur missions, soit en répondant à leurs problèmes, soit en leur fournissant les moyens d'assurer l'exercice de leurs fonctions dans un environnement en mutation;
- de préparer la formation des utilisateurs aux nouvelles approches et nouvelles techniques mises en place;
- de planifier, d'organiser et de contrôler la réalisation des actions prévues pour respecter les délais, maîtriser les coûts et coordonner tous les travaux interdépendants.

L'organisation à mettre en place pour satisfaire ces besoins doit être tout à la fois souple et structurée; «souple» afin de s'adapter aux multiples exigences de tout processus d'innovation et «structurée» pour s'insérer formellement dans l'ensemble du système, fonctionner selon des directives précises et éviter les insuffisances ou lacunes des structures bureaucratiques (strict respect des voies hiérarchiques, chaînes d'information trop longues, cloisonnements, par exemple). La méthode que nous suggérons d'adopter est la «gestion de projets». C'est, à notre sens, également celle qui devrait être utilisée pour la gestion de l'innovation dans l'enseignement<sup>1</sup>. Toutefois, l'insertion d'un groupe dont l'activité principale concerne l'ensemble de l'organisation, en matière de gestion, devra être rattaché en état-major de la «Direction générale de l'Instruction publique», pendant toute la durée de sa mission et non pas rattaché à l'une des autres fonctions principales de l'organisation. Dans le cas de la «Direction de la recherche et développement»<sup>2</sup>, compte tenu du caractère permanent des activités qui y sont exercées, nous sommes d'avis qu'une structure spécifique à la gestion de projets devrait être mise en place dont les principaux acteurs seraient un «Directeur des programmes» et des «Chefs de projets» auxquels des équipes autonomes (à temps complet ou partiel, mais en principe toujours temporaires) seraient affectées. Rappelons que la gestion par projets<sup>3</sup> (project management) consiste à créer des forces d'intervention temporaire, réunir des individus provenant de fonctions différentes et de formations diverses pour atteindre un objectif commun et introduire une autorité assez puissante (investie d'une autorité spécifique et autorisée à utiliser des voies non hiérarchiques) permettant d'assumer la meilleure intégration possible dans les délais les plus courts de toutes les fonctions nécessaires à un même programme. Bien que les conditions de mise en place varient de cas en cas, la gestion par projet, tout comme les autres méthodes de gestion, se base sur des

<sup>1</sup>Voir pt 9.2.2.1 «Division de la recherche et développement».

<sup>2</sup>Voir p. exemple Réf. 190.

règles précises; le choix de la formule opportune (organisation de la gestion par projet, importance des moyens à mettre en oeuvre) dépend de critères tels que l'objectif d'un projet, sa dimension et sa complexité, le nombre de projets à réaliser ou en cours, le temps nécessaire pour terminer les actions prévues, l'interdépendance des projets, le coût des études, le coût de l'exploitation des nouveaux systèmes.

Le très grand nombre de projets en cours, au sein des diverses unités du système scolaire, leurs implications pédagogiques, économiques, sociales, politiques, et la nécessité de ne pas réduire la pluralité des valeurs à prendre en compte, sont autant de caractéristiques qui justifient le recours à la «gestion par projets». La possibilité d'associer temporairement et périodiquement à des groupes d'études, de nombreux enseignants et spécialistes (internes ou externes au système scolaire) permet, de surcroît, une réelle participation des membres de l'organisation à l'étude de problèmes qui les touchent de près et favorise, par l'encadrement (le directeur des programmes et les chefs de projets étant préalablement formés à la méthode) dont ils peuvent bénéficier, l'entraînement au travail de groupe, à une certaine conception de gestion de l'organisation (la réalisation d'un objectif est plus importante que les règles formelles de l'organisation) et partant assure une meilleure intégration des projets et des hommes.

### 9.3.2 *La formation des cadres aux méthodes de gestion*

Paradoxalement, si les méthodes et techniques de gestion les plus évoluées (analyse de systèmes, recherche opérationnelle, gestion par projets, par exemple) ont été d'abord développées dans de grandes administrations publiques, puis adoptées dans les entreprises privées, elles n'ont toutefois que rarement pénétré nos propres administrations. Par ailleurs, il n'existe pratiquement aucune école formant les cadres de celles-ci à l'utilisation de méthodes de gestion qui leur soient spécifiques: aux niveaux les plus élevés, la plupart d'entre eux ont généralement reçu une formation de juriste (ou pour les secteurs plus techniques une formation d'ingénieur) qui ne prépare en rien à la connaissance et l'utilisation de moyens de gestion<sup>1</sup>. La situation n'est pas différente pour les cadres de notre système scolaire, tant en ce qui concerne les personnels administratifs et de soutien de l'administration centrale que pour les responsables

<sup>1</sup> Il suffit pour s'en convaincre d'examiner le contenu des programmes d'études dans ces deux types de formation.

de nos écoles (directeurs, sous-directeurs, maîtres principaux, administrateurs...). La réussite d'une mutation profonde des modes de fonctionnement qui touche tout à la fois les personnels, les structures, les règles en vigueur et de nombreux usages exige ainsi quatre nouvelles étapes-clés:

- une information approfondie du législateur sur les méthodes nouvelles applicables;
- une formation de base des cadres du gouvernement leur permettant de proposer au législateur les axes d'une « philosophie » de gestion souhaitable et les moyens à mettre en oeuvre;
- une formation des responsables « opérationnels » de l'administration centrale et des écoles aux techniques utilisables;
- une formation de l'ensemble des personnels aux modes de fonctionnement nouveaux mis en place.

« Tout le monde admet, semble-t-il aujourd'hui, qu'il faut moderniser les structures de l'administration, simplifier ses procédés d'intervention et accroître son efficacité. Mais beaucoup d'enseignants ne sont pas encore prêts à se plier aux exigences que comporte une bonne administration et ne comprennent pas qu'on ne naît pas administrateur: on le devient, et l'un des meilleurs moyens pour le devenir, c'est d'acquérir les connaissances techniques que cette fonction exige » (Réf. 195).

Les problèmes spécifiques que pose cette formation ne peuvent être abordés ici. Notons toutefois que la définition des besoins pour les différents types de personnels devrait être envisagée en deux temps. Le premier consisterait à sensibiliser et former les cadres qui doivent être à l'origine des décisions de mutation; le second à déterminer les contenus de formation en fonction des buts à atteindre. Les coûts de formation n'étant pas négligeables, l'une des exigences à satisfaire a trait à son efficacité; s'il est toujours difficile de la mesurer, il faut à tout le moins relever que des actions ponctuelles, ne s'adressant qu'à quelques cadres et ne s'insérant pas dans un plan de formation élaboré à partir d'objectifs précis n'ont aucun impact. Tout au contraire, on assiste souvent à des phénomènes de rejet et de démotivation; il ne faut en effet pas confondre la formation de recyclage ou de spécialisation dans un domaine particulier avec la formation dont on attend des changements de fonctionnement d'une organisation et partant également des changements de comportement de ses membres. Les actions de formation doivent par conséquent tenir compte de l'un et

l'autre de ces aspects. Dans une première phase d'intégration, l'ensemble des personnels, de haut en bas de la hiérarchie (et non l'inverse, car les principaux responsables défendront les options prises pour qu'elles puissent être comprises et acceptées),<sup>1</sup> devra être préparé à la mise en place de la nouvelle conception de gestion choisie puis, dans une seconde phase de différenciation, chacun devra pouvoir bénéficier, en fonction de ses besoins propres, d'une formation aux méthodes et techniques mises successivement en place. Elle sera d'autant plus opportune que les collaborateurs participeront au processus de mutation et pourront la faire alterner avec des phases de développement et de mise en place des moyens choisis.

### 9.3.3 *Des seuils d'efficacité*

Lorsqu'il est fait allusion aux exigences de planification, d'organisation, de pilotage et de communication, on ne peut s'empêcher de penser aux coûts qu'implique la mise en place de nouvelles structures et de nouveaux modes de fonctionnement, liés à l'utilisation d'instruments de gestion spécifiques. Toute la difficulté consiste à trouver un niveau de concordance acceptable entre l'efficacité qu'on en attend (qu'il s'agisse des économies réalisables ou des avantages nouveaux qu'on en escompte) et le coût qu'il est souhaitable, possible, voire nécessaire d'y consacrer.

Il faut toutefois se souvenir des critères que nous avons mis en évidence tout au cours de nos analyses. Il en est un que nous devons particulièrement rappeler, compte tenu de la dimension des unités de notre système scolaire et de la répartition des compétences actuelles entre canton et communes: c'est celui des «économies d'échelles», lié au problème des seuils d'efficacité. Il est en effet de moins en moins pensable, si ce n'est franchement déraisonnable, qu'au nom du fédéralisme, chacun développe dans sa propre sphère, ses propres instruments. Il en découle que de nombreux efforts devront encore être imaginés et poursuivis sur le plan inter-régional et inter-communal (la coordination romande et les centres scolaires en sont un excellent exemple).<sup>2</sup> Les

<sup>1</sup> Il est illusoire d'attendre des cadres une transformation des méthodes si le « Top management » ne transforme pas les siennes.

<sup>2</sup> Les coûts importants qui paraissent naître de la coordination sur le plan romand et dont de nombreux milieux communaux font état doivent être soigneusement étudiés. Il est impensable que des économies d'échelle ne soient pas réalisables, sauf de graves erreurs de gestion qui doivent le cas échéant être dénoncées (par exemple, insuffisance de planification). Il s'agit toutefois d'être conscient que les innovations peuvent coûter cher, surtout lorsque les retards accusés sont très marqués, et distinguer ce qui doit être considéré comme un investissement dont la rentabilité ne peut, le plus souvent, que se mesurer à long terme (diminution de classes redoublées lors de changement de domicile des parents, par exemple), de ce qui n'est que dépense nouvelle de type « frais généraux ».

structures de l'administration et des unités d'enseignement que nous proposons pourraient alors s'appliquer de manière plus opportune. Pour l'administration centrale, la fonction de recherche pourrait par exemple être pilotée à un niveau inter-cantonal (l'IRDP pourrait en être l'organe de direction). Pour les écoles, les modèles développés pourraient également être repris au niveau primaire, si l'on pouvait concevoir un pilotage inter-communal de classes décentralisées (sans pour autant créer physiquement des centres scolaires); c'est tout le problème de l'inspection et des compétences des commissions scolaires qui est ici en cause. L'erreur à éviter serait de développer, dans chaque unité, un système de pilotage intégrant les différentes fonctions en créant chaque fois des postes spécifiques. Rien n'empêche de les combiner ou de trouver des solutions intermédiaires.

Finalement, il reste à prendre en compte et évaluer les seuils d'efficacité des actions à mener. C'est une analyse qu'il est impossible de conduire quantitativement dans l'état actuel du système d'information. Tout au plus peut-on dire qu'il existe des seuils en deçà desquels les efforts et investissements consentis resteront sans impact à long terme (actions ponctuelles, manque de moyens) et au-delà desquels le degré de sophistication des systèmes devient inutile, ne permet pas leur maintenance en raison des coûts qu'ils induisent ou conduit à des solutions qui ne sont jamais mises en place. Cet aspect est particulièrement sensible dans de petites institutions qui doivent offrir un ensemble de prestations de valeur et suffisamment diversifiées, mais dont les moyens restent très limités, compte tenu de leur dimension. En l'absence d'objectifs explicites pour le développement particulier d'un nombre limité de secteurs dotés des moyens adéquats, le risque est grand de procéder inconsciemment à une forme de « saupoudrage » consistant à équilibrer les efforts dans chacun d'eux en fonction de leur coût moyen « normal » dans des unités de plus grande dimension.

Nous devons donc en déduire qu'une double condition doit être satisfaite pour déterminer des seuils d'efficacité dans un système scolaire à unités de petite dimension, très diversifiées et décentralisées, dans lequel leur intégration et leur différenciation doivent trouver des équilibres opportuns (c'est vrai dans toute autre organisation de ce type): la définition d'objectifs<sup>1</sup> explicites priorités et l'existence d'une structure et d'un système d'information, au ser-

<sup>1</sup>En gestion, un objectif est la traduction en termes d'activités, de coût, de délai, d'affectation à un pilote, d'un ou plusieurs buts exprimés en termes qualitatifs et/ou quantitatifs. Conformés aux plans généraux, ils doivent être raisonnables (c'est-à-dire atteignables), acceptés, précis et mesurables.

vice de l'élaboration, l'évolution et l'opérationnalisation de ces objectifs, d'autant meilleures.

Les coûts sont en dernier ressort d'autant plus élevés dans une organisation que ses unités sont décentralisées et déconnectées les unes des autres et exigent la mise en place de nombreux moyens d'intégration pour assurer la cohérence dans la poursuite de ses objectifs. A cet égard, les organes centraux du Département de l'Instruction publique ne constituent à notre sens (et sous réserve d'un examen en profondeur des activités effectivement exercées) qu'un « appareil » minimum nécessaire, à restructurer certes, mais également à renforcer encore pour répondre aux insuffisances gestionnelles soulevées. Dans cette perspective, la responsabilité des autorités communales est très engagée, car si leur comportement ne tend pas vers l'acceptation d'une meilleure coordination, le risque d'un accroissement démesuré des coûts ne pourra être jugulé et se répercutera tôt ou tard au niveau du système des subventions. Plus grave encore, si les ressources devaient être bloquées ou même réduites, le risque de voir les sous-systèmes renforcer leur auto-organisation s'en trouverait dangereusement accru. Inversement, au niveau cantonal, le développement d'outils de gestion aptes à garantir une utilisation optimale et efficace des moyens mis en oeuvre permettra de favoriser un dialogue ouvert et objectif avec les communes.

« L'efficacité des actions entreprises, leur résultat concret, c'est-à-dire en fin de compte le bon emploi des deniers publics et des moyens de l'administration, dépendent de la qualité des services qui ont à préparer l'action, à en mettre en place le dispositif, et qui ont à en contrôler constamment le déroulement. L'on accepte à l'étranger et dans les entreprises que la réussite d'un projet exige qu'un certain pourcentage du budget total soit consacré à la préparation et à l'ordonnancement du travail. Car la bonne gestion est sans doute rentable, mais elle est coûteuse. L'efficacité et la productivité de l'action publique sont à ce prix aussi, mais l'idée reçue que l'austérité sied aux services publics, et le préjugé défavorable appliqué aux dépenses de fonctionnement vont alors à l'encontre des exigences de la bonne gestion, qui ne peut aujourd'hui se passer d'hommes, de techniques, de préparatifs et de moyens. » (Réf. 68). Pour décoller, un avion a nécessairement besoin d'une certaine vitesse; tout effort qui ne permettrait pas de dépasser le seuil minimum ne permettrait pas son envol. En matière de mise en place de moyens de gestion, le même phénomène peut s'observer si l'effort initial n'est pas suffisant et que les instruments utilisés ne concourent pas de manière coordonnée à la poursuite des objectifs.

#### 9.4 *En guise de conclusion*

Il est une question fondamentale que les responsables d'un système scolaire n'ont pas à se poser de la même manière que ceux de l'entreprise: c'est celle de sa finalité dont on ne sait, pour l'entreprise, si elle doit se concevoir en termes de maximisation de profit, de pérennité, de croissance ou encore comme une combinaison des trois. Mais, il est un fait certain, c'est qu'un système scolaire, comme toute entreprise, «consomme» des ressources et qu'à ce titre, en tant que l'un des secteurs les plus coûteux de l'administration publique, il ne peut être moins bien géré que n'importe quelle autre organisation. Or, nous l'avons démontré, ses méthodes de gestion sont encore pauvres et ne répondent plus aux exigences qui découlent de la dimension, de la complexité et de l'évolution qui caractérisent aujourd'hui un système scolaire.

De récents travaux de recherche de l'Université de Louvain ont permis de prouver qu'il existe dans les organisations les moins performantes des processus cumulatifs de freinage et de blocage dans leur gestion. Ce sont des entreprises qui ne voient pas la nécessité de systématiser la préparation de leur avenir, pour lesquelles fixer des politiques explicites n'apparaît pas comme une nécessité vitale, qui ne développent pas leurs systèmes d'informations externes et internes, et qui, par voie de conséquence, ne mettent pas en place des outils de gestion destinés à les rassembler et à les traiter: faute d'informations l'avenir ne peut être préparé, les risques ne sont pas calculés et l'absence d'instruments de contrôle adéquats contraint à conserver des structures centralisées, empêche la délégation et décourage l'initiative (Réf. 193).

Si les axes de changement souhaitables sont tracés, l'École n'en est pas moins toujours l'un des sous-systèmes de l'administration publique. Le phénomène de freinage mis en évidence se double donc du «cercle vicieux» bureaucratique dont il faut rompre la boucle tant sur le plan des structures que des procédures et comportements. La partie s'avère donc difficile à jouer et les implications qui en découlent pèsent finalement sur les cadres du système scolaire. «C'est tout le système de direction qui doit évoluer» et cela n'est possible que si les responsables au plus haut niveau le veulent, le décident, l'organisent et président aux changements (Réf. 193). Les mutations feront émerger au sein des dirigeants de la fonction publique «un type d'homme nouveau, le manager, à côté des types et rôles anciens du juriste, du financier, de l'homme politique et de l'enseignant». «L'art du manager est d'une nature totalement différente de celle des rôles précédents dont la rationalité pouvait être d'autant plus rigide qu'elle restait partielle. Le rôle du manager est d'intégrer rationnel-

lement des rationalités en partie contradictoires et d'organiser le meilleur trade-off entre une intégration par le calcul économique et l'intégration d'ordre politique qui permet de maximiser l'apport des moyens humains disponibles» (Réf. 77). Dans son analyse, Crozier omet de préciser que chaque responsable, quel que soit son niveau et quelle que soit sa spécialisation initiale, doit devenir un manager. Tous les dirigeants remplissent, en soi, des fonctions identiques : «ils réalisent en œuvrant avec et par les autres» (Réf. 91); c'est la caractéristique de toute «fonction de direction» dont l'exercice implique, comme pour toute autre activité (c'est un fait aujourd'hui largement reconnu), une formation à l'utilisation de méthodes et techniques spécifiques. Cette préparation apparaît d'autant plus indispensable que les modes de relations dans les organisations sont de plus en plus mis en cause, qu'il s'agisse des relations de l'homme avec son environnement «physique»<sup>1</sup> ou des relations entre individus dans la structure de l'organisation. Au centre de ces préoccupations de nature relationnelle se situe probablement le concept de hiérarchie. Dans nos sociétés contemporaines, il est à l'évidence de plus en plus mal supporté dans sa forme traditionnelle. En tant que concept, il semble pourtant inévitable dans la mesure où les éléments d'un système s'ordonnent les uns par rapport aux autres.

Il en découle des types de comportement pour des individus membres d'une organisation qui seront tantôt de nature intégrative (esprit de coopération), tantôt de tendance affirmative<sup>2</sup> (individualisme). Cette ambiguïté inévitable – et nous dirions souhaitable puisque c'est d'elle que peut naître la contestation, la mise en question – doit toutefois être régulée : un système ne saurait fonctionner s'il ne trouve des niveaux de stabilité<sup>3</sup>. Trouver les équilibres adéquats au moment, dans la situation et d'une durée voulus, est l'un des rôles fondamental de toute fonction «supra-ordonnante»; il l'est d'autant plus qu'existe dans toute organisation complexe une tendance à ne privilégier que les comportements intégratifs, surtout lorsque les moyens de gestion sont insuffisants et remplacés par des règles fixant le «one best way». La nécessaire mise en cohérence doit être réalisée par des procédures structurantes (direction par objectifs – PPBS dans l'administration publique, contrôle de gestion) laissant à l'individu toute latitude d'adopter des comportements affirmatifs en prenant ses responsabilités parce qu'il en aura les moyens. Les solutions du type «gestion par projets» et «structures matricielles» (le double système de struc-

<sup>1</sup>Qui font l'objet de très nombreuses recherches dans le domaine de l'ergonomie dont l'approche a beaucoup évolué depuis quelques années. Cf. également les travaux en matière d'«enrichissement des tâches».

<sup>2</sup>Inspiré de Réf. 194; ces concepts sont très semblables à ceux d'intégration et de différenciation analysés par Lawrence-Lorsch (Réf. 73).

<sup>3</sup>Rappelons l'importance des rythmes de régulation (v. ch. 8).

tures fonctionnelles et par programmes) que nous avons adaptées dans nos propositions répondent particulièrement à ces exigences<sup>1</sup> et les problèmes que pose la participation trouvent du même coup un cadre méthodologique qui dépasse le niveau des discussions de principe. La mise en place de procédures et organisations structurantes favorisent de plus aux niveaux de direction les plus élevés, d'une part, des comportements intégratifs souvent insuffisants car les membres de «Comités de direction» agissent surtout en responsables de secteurs, au détriment de l'intérêt global et d'autre part, l'élaboration explicite des objectifs à poursuivre car l'intégration passe par la résolution des conflits<sup>2</sup> qui naissent à l'examen d'objectifs contradictoires.<sup>3</sup>

«Les changements dans les relations humaines se font rarement de manière autoritaire, à coup de lois et règlements. Les relations entre les rôles ne peuvent être définies que par une combinaison complexe où il faut faire entrer en ligne de compte les structures, la distribution du pouvoir, les processus de prises de décision, les attentes, les incitations, les caractéristiques et les relations personnelles» (Réf. 180).

«Dans de nombreux ouvrages, l'organisation est considérée comme le «vilain» qui juggle la liberté de l'individu. Trop souvent, ceux qui critiquent les organisations existantes et qui sont concernés par leurs effets contraignants sur les individus semblent suggérer l'idée que les organisations ont une volonté et des objectifs propres. Même l'organisation la mieux faite, demain comme aujourd'hui, n'est autre qu'un outil, complexe il est vrai, pour réaliser les objectifs humains. Les organisations sont et doivent toujours être conduites par des hommes. Elles sont guidées par des objectifs et les désirs de la direction à travers l'imagination et la volonté des gens. Comme Chandler le souligne, la création des organisations et leur structuration doivent suivre et servir la stratégie des objectifs humains formulés par les objectifs de l'organisation. C'est par ces actes revitalisants du commandement que les organisations demeurent des outils utiles et non des maîtres absurdes» (Réf. 73).

Pour tenter de maximiser tout à la fois les attentes des élèves, les désirs des enseignants dans l'exercice de leur profession et l'atteinte des multiples objectifs assignés au système scolaire par une société essentiellement pluraliste, une exigence fondamentale est démontrée: nos institutions doivent être dotées d'un système de gestion à la mesure des responsabilités qu'elles doivent assumer.

<sup>1</sup>La résolution de problèmes dans des groupes de «gestion par projets» passe alternativement par des phases intégratives et affirmatives.

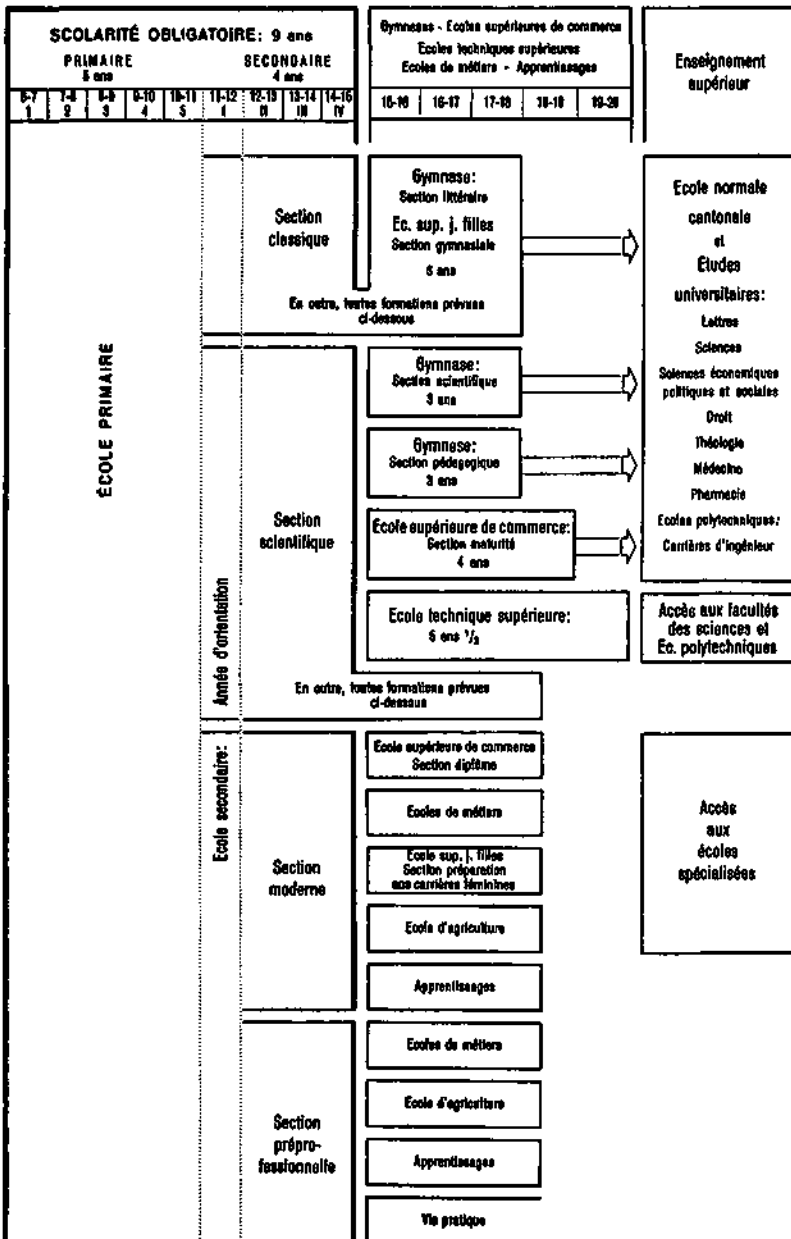
<sup>2</sup>Pour une étude du problème des conflits, voir Réf. 73.

<sup>3</sup>Voir Réf. 140.

## **Annexes**

<b>Annexe A</b>	<b>Analyse des structures</b>
<b>Annexe B</b>	<b>Analyse modulaire</b>
<b>Annexe C</b>	<b>Enquêtes</b>

## A 1 Schéma de la scolarité (nouvelle organisation)



## A2 Structures de management

Caractéristiques	Moderne	De transition
<i>Règles de fonctionnement et de structures</i>	droit écrit (politiques, objectifs, manuels de structures et d'organisation, procédures, programmes budgets	droit coutumier (non écrit) qq. pts-clés formalisés (prévisions, objectifs, budgets, organigrammes)
<i>fonctions, tâches, type de structure</i>	formalisées dans leur principe de type «Staff and line» comprenant de très nombreux services fonctionnels et d'E.M., très large décentralisation du pouvoir	hiérarchique; peu de services fonctionnels, circuits de décision courts, décentralisation faible
<i>personnel</i>	mobilité verticale importante, par des phénomènes de castes; stabilité considérée comme souhaitable mais dans un contexte concurrentiel; importance notable des performances professionnelles réalisées sur le plan des carrières	remplacement des hommes souvent difficile en raison de la faible formalisation des fonctions, tâches et processus qui entraînent de longs délais de mise au courant; mobilité plutôt faible
<i>relations chef-subordonné</i>	à caractère formalisé mais astreignant le couple chef-subordonné à des relations personnelles notamment par le biais de l'appréciation (notation) qui oblige le chef à discuter des points forts et faibles avec son subordonné	caractère personnel très accentué; chacun est un cas particulier. Toutefois les problèmes profonds, touchant à l'évaluation des points faibles, au perfectionnement, au plan de carrière sont rarement abordés de manière systématique
<i>communications</i>	très intenses; aussi bien formelles qu'informelles	bonnes, mais très peu formalisées
<i>relations avec l'environnement</i>	étude systématique des informations relatives à l'environnement en vue de modifier, si nécessaire, des éléments internes	ouverture qui favorise l'innovation, mais peu d'actions systématiques
<i>pouvoirs du chef</i>	très étendus (pouvoir d'embaucher et de licencier) mais très limités par de nombreuses règles et procédures destinées à atténuer les risques d'arbitraire; en principe pas de droits acquis	très large, mais la coutume protège complètement le subordonné «moyennement» efficace; statut informel
<i>méthodes de direction</i>	décentralisation et délégation de pouvoirs, direction par objectifs; étude collective des décisions-clés; rémunération tendant à s'ajuster au marché du travail et en fonction des résultats selon des règles précises	idem, mais de manière moins formelle et moins systématique
<i>résolution des conflits</i>	confrontation ouverte	idem, mais de manière moins marquée

<i>attitude des subordonnés</i>	esprit d'initiative accentué par le système de la délégation; participation active aux décisions du chef et attitude d'adaptation active; la responsabilité s'énonce en termes d'objectifs à atteindre et non pas de règles à ne pas transgresser; la motivation majeure est la perspective de carrière	idem, mais la motivation est plutôt fonction du «droit» qu'acquiert le subordonné à rester «le» responsable de son secteur si les résultats sont satisfaisants
<i>mobilité des dirigeants et cadres</i>	très marquée, larges possibilités de promotion selon critères d'efficacité professionnelle	pratiquement nulle, possibilités de promotion atténuées par la grande stabilité des échelons supérieurs et le caractère informel de l'organisation; l'ancienneté devient un critère important de position
<i>changements de structure et d'organisation</i>	à origine décentralisée, fréquents, mais soumis à l'approbation des échelons centraux; adaptations internes aux modifications de l'environnement considérées comme normales dans une perspective dynamique	relativement décentralisée tant et aussi longtemps que ne sont pas touchées les fonctions des principaux responsables; changements importants de structure et d'organisation rares se heurtant à de nombreuses résistances; difficulté à s'adapter et à évoluer.

(Extrait de Réf. 134)

## A3 Caractéristiques structurelles d'une organisation

<i>Caractéristiques structurelles</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Eventail de subordination	11-10 pers.	9-8 pers.	7-6 pers.	5-3 pers.
Nombre de niveaux hiérarchiques	7	8-9	10-11	12
Fréquence des contrôles de résultats du département <sup>1</sup>	Moins de 1 par mois	1 par mois	1 par semaine	1 par jour
Nature et importance du contrôle	Examen critique général oral	Examen critique général écrit	Une ou plusieurs statistiques générales	Statistiques détaillées
Importance de la réglementation	Pas de règles	Règles concernant les procédures mineures de routine	Nombreuses règles sur les procédures de routine ou limitées à l'exécution	Réglementation très détaillée
Critères d'évaluation des individus	Pas d'évaluation formelle	Evaluation formelle, pas de critère déterminé	Evaluation formelle, moins de 5 critères	Evaluation formelle, plus de 5 critères détaillés

<sup>1</sup>D'après la période la plus courte.

Source: Réf. 73.

## A4 Critères d'efficacité de l'organisation

TABLEAU I

	Efficience en état stable	Réaction au niveau opérationnel
Système logistique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economies d'échelle</li> <li>- Economies de talents et de frais généraux (synergie)</li> <li>- Capacité ajustée à la demande</li> <li>- Coûts minimum de transport logistique</li> <li>- Activités logistiques situées dans des zones à faible coût de matière et de main-d'œuvre</li> <li>- Activités logistiques situées là où se trouvent les ressources de base.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faibles délais de transfert entre activités logistiques</li> <li>- Communication entre fonctions logistiques</li> <li>- Réserve de capacité logistique</li> <li>- Réserve de capacité de traitement de l'information</li> <li>- Produits disponibles sur les lieux où se trouvent les marchés</li> <li>- Stocks équilibrés</li> </ul>
Système de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décisions situées à des niveaux où toutes les options (importantes) sont perceptibles</li> <li>- Décisions centralisées à des niveaux permettant la coordination à des échelles inférieures d'activités liées.</li> <li>- Décisions décentralisées à des niveaux où l'optimisation locale conduit à une optimisation globale</li> <li>- Capacité de gestion : minimum exigé pour faire face à la diversité (minimisation du report : indirectement productifs/directement productifs)</li> <li>- Normes de performance explicites (si possible quantitatives)</li> <li>- Gestion par les écarts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Système interne d'information de gestion</li> <li>- Système d'information concurrentiel</li> <li>- Décisions décentralisées au niveau de l'action</li> <li>- Décisions centralisées au niveau exigé par l'introduction de changements effectués dans l'activité logistique</li> <li>- Répartition claire des décisions</li> <li>- Clarté dans les priorités des décisions</li> <li>- Délais de réaction rapides des décisions</li> <li>- Réserve de capacité de décision</li> <li>- Plans d'urgence pour des changements dans le niveau d'activité</li> </ul>

## A4 (suite)

TABLEAU II

	Souplesse stratégique	Souplesse structurelle
Système logistique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percevoir les menaces et possibilités en matière de produits / marchés</li> <li>- Création interne d'initiatives stratégiques (R-D sur marché / produit)</li> <li>- Communication efficace à la Direction des risques, des chances, et des initiatives à prendre</li> <li>- Minimum de conflits entre activités établies et innovatrices au sein de chaque fonction</li> <li>- Transfert de produits nouveaux de fonction à fonction</li> <li>- Capacité adéquate d'innovation</li> <li>- Capacité de transférer les actifs vers de nouveaux produits et de nouveaux marchés</li> <li>- Capacité de recruter personnes et matériel à des produits et marchés nouveaux</li> <li>- Milieu de travail suscitant l'innovation</li> <li>- Système d'octroi de des innovations structurelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivre les techniques de production</li> <li>- Susciter des changements dans la technique de production (R-D de techniques de production)</li> <li>- R-D de techniques de gestion</li> <li>- Structure modifiable (extension-contraction)</li> <li>- Remobiliser et restructurer les actifs</li> <li>- Milieu de travail suscitant l'innovation</li> <li>- Système souple de promotion</li> <li>- Système d'incitation à des innovations structurelles</li> <li>- Système institutionnalisés de formation et de promotion du personnel et des cadres de direction</li> </ul>
Système de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Système d'information stratégique</li> <li>- Formulation claire des objectifs et des priorités</li> <li>- Formulation de la stratégie</li> <li>- Communication de la stratégie à la fonction logistique</li> <li>- Evaluation des initiatives stratégiques</li> <li>- Système pour susciter l'innovation d'une fonction à une autre</li> <li>- Répartition claire des décisions stratégiques</li> <li>- Capacité de changement stratégique chez la Direction</li> <li>- Système de rémunération encourageant l'innovation stratégique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivre les techniques de gestion</li> <li>- Ouvrir des circuits multiples d'information pour la direction</li> <li>- Prévision des besoins de changement</li> <li>- Evaluation des changements proposés</li> <li>- Concertation dans les décisions de changements structurels</li> <li>- Participation du personnel logistique aux décisions de changement du système logistique</li> <li>- Décisions décentralisées</li> <li>- Capacité de la Direction à opérer des changements structurels</li> <li>- Système de rémunération incitant à l'innovation structurelle</li> <li>- Système de promotion souple</li> </ul>

## A5 Les fondements d'une nouvelle organisation (Réf. 138)

L'innovation ne peut se fonder que sur des idées neuves. Or, celles-ci existent aujourd'hui. Le type d'organisation originale que nous nous proposons de présenter repose sur quatre courants de pensée, lesquels se sont développés au cours des deux dernières décennies. Chacun de ces courants traite d'aspects fort différents de la firme, mais, une fois rassemblés, ils se consolident les uns aux autres pour former l'assiette d'un type d'entreprise moderne :

1. Certains apports récents des sciences sociales indiquant que lorsqu'une organisation renonce aux méthodes autoritaires de direction, elle a de fortes chances d'amplifier tout ce qui est motivation, innovation, maturité et satisfaction au niveau de l'individu<sup>1</sup>.
2. L'examen critique des tendances qui se marquent au niveau de la structure et de l'administration des firmes révèle que les rapports hiérarchiques de supérieurs à subordonnés, sur lesquels se fonde actuellement l'encadrement des firmes, devraient céder la place à un régime plus constitutionnel et démocratique<sup>2</sup>.
3. De récentes recherches portant sur la nature des systèmes sociaux ont conduit à retenir les méthodes de la « dynamique industrielle » (industrial dynamics) comme un moyen d'élaborer le cadre général de la politique de l'entreprise dans un sens favorable à la croissance et la stabilité d'une organisation<sup>3</sup>.
4. Les moyens de communication électroniques et les possibilités aujourd'hui offertes par les ordinateurs permettent de repenser l'organisation de l'entreprise de manière à accroître la flexibilité, l'efficacité et la liberté d'action de l'individu.<sup>4</sup>

Après que, de la synthèse de ces quatre courants de pensée, on ait dégagé une structure cohérente, on s'aperçoit qu'ils s'orientent tous les quatre vers un type d'organisation radicalement différent de celui que connaissent généralement les entreprises actuelles.

Forrester cite onze caractéristiques qui lui paraissent être les plus significatives de l'organisation qu'il prône<sup>5</sup> :

- l'élimination du rapport hiérarchique de supérieur à subordonné (passage à un régime d'auto-discipline fondé sur l'intérêt personnel)
- la mise en place de centres de profit individuels (incitation à maximiser la différence entre coût et valeur, à « produire » un maximum de valeur pour un minimum de coût)
- la détermination objective des rétributions (au même titre que le petit propriétaire, l'individu doit bénéficier d'une rémunération en fonction de ses résultats)
- la séparation de l'élaboration des politiques et de la prise de décision (éviter que les pressions du court terme empiètent sur la réflexion en profondeur nécessaire aux orientations du long terme)

<sup>1</sup>Hagen, Everett E., *On the Theory of Social Change*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1962.

Mc Clolland, David D., *The Achieving Society*, Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand Co., 1961.

Mc Gregor, Douglas, *The Human Side of Enterprise*, New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1960.

Likier, Renzis, *New Patterns of management*, New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1961.

Haire, Mason, *Psychology in Management*, New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1964.

<sup>2</sup>Ellis, Richard, *The Government of Corporations*, Free Press of Glencoe, 1962.

Eells, Richard, and Walton, Clarence, *Conceptual Foundations of Business*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1961.

<sup>3</sup>Berte, Adolf A., Jr., *The 20th Century Capitalist Revolution*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1954 ; traduction française, *le capital américain et la conscience du roi* (A. Colm).

<sup>4</sup>Forrester, Jay W., *Industrial Dynamics*, Cambridge Mass., MIT Press, 1961.

Richard, Edward B., *The Dynamics of Research and Development*, New York, Harper & Row Publishers, Inc., 1964.

Packer, David, *Resource Acquisition in Corporate Growth*, Cambridge Mass., MIT Press, 1964.

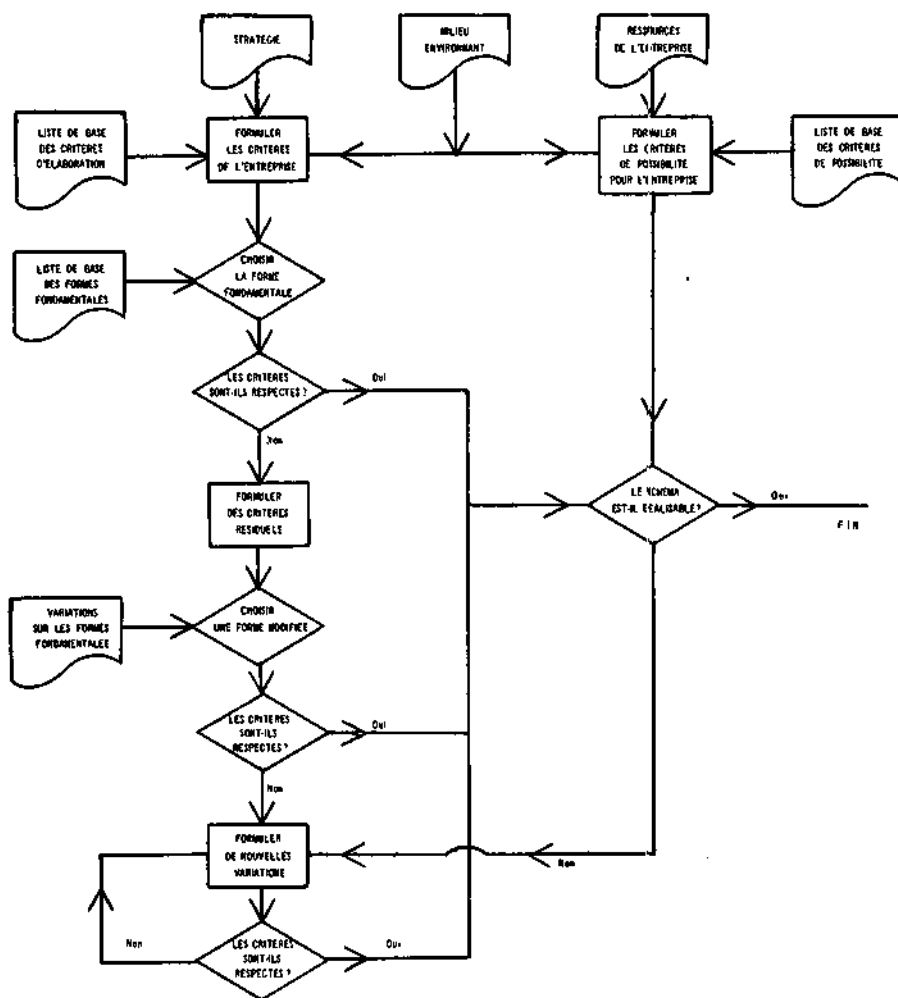
Nord, Ole C., *Growth of a New Product*, Cambridge, Mass., MIT, Press, 1963.

<sup>5</sup>Signalons le nombre très limité des études portant sur la manière dont le traitement électronique de l'information peut, à long terme, conduire à une restructuration des organisations ainsi qu'à la mise en place d'environnements plus acceptables aux yeux de l'individu. On s'est plus efforcé de souligner les conséquences néfastes qu'on en attendait dans le court terme que de développer les aspects positifs qui en découleraient.

<sup>6</sup>Nous avons noté entre parenthèses quelques points spécifiques sur lesquels Forrester met l'accent dans ses propositions. Ce bref résumé ne reflète toutefois pas l'esprit de l'apport de Forrester ; le lecteur intéressé se reportera donc avantagement au texte original (Réf. 138).

- la restructuration par l'intermédiaire du traitement électronique des données (en fonction des canaux d'information, de la fiabilité des données, des «nœuds» de prise de décision et de l'accès en temps réel)
- la latitude d'accès à l'information (éviter d'affaiblir la compétence par une politique du secret; détenir l'information, c'est détenir le pouvoir)
- l'élimination des monopoles internes (supprimer les regroupements par corps de spécialistes tendant à former des castes et à réduire l'efficacité, par les problèmes supplémentaires de planification et coordination qu'ils tendent à amplifier)
- l'équilibre des bénéfices et des risques (stabilité à long terme)
- la mobilité de l'individu (accroître la mobilité interne, tout en réduisant le taux de rotation externe afin de stabiliser le personnel «en place»)
- l'accroissement des droits de l'individu (par le développement d'une sorte de «constitution» proclamant les droits et devoirs des individus ainsi que les limites du pouvoir de l'organisation).
- l'enseignement au sein de la firme (assurer une compréhension suffisante de la dynamique de croissance, des interrelations de l'organisation, de la signification et des fins de la structure d'objectifs).

## A6 Processus d'élaboration d'un schéma d'organisation



Source: Réf. 142.

## A7 Gouvernement des organisations futures

### Un modèle démocratique

«W.G. Bennis' attribue le changement des valeurs de l'organisation à des facteurs idéologiques et d'activité. Il conçoit les organisations du futur comme devant être gouvernées par des valeurs qui refléteraient :

1. La libre circulation de l'information intégrale, sans égard à la hiérarchie ou au pouvoir.
2. Un consensus pour le traitement des conflits, plutôt que les formes habituelles usitées précédemment de la coercition ou du compromis.
3. L'idée que l'influence est fonction d'une compétence technique et de la connaissance, plutôt que des caprices personnels ou des prérogatives du pouvoir.
4. Une atmosphère qui permet et encourage même l'expression émotionnelle aussi bien que les actions orientées vers les tâches.
5. Un biais fondamental humain, acceptant l'inévitabilité du conflit entre l'organisation et l'individu, mais acceptant de résoudre ce conflit sur un terrain rationnel.»

Le point de vue de Bennis tend à exclure toute autre possibilité de direction organisationnelle; c'est une position qui cristallise les solutions à l'alternative hiérarchie dominante ou démocratie. Nous avons pu constater que d'autres voies, moins caricaturales et essayant de prendre en compte une réalité beaucoup plus complexe sont imaginables et souhaitables.

Source: Réf. 156.

<sup>1</sup>Pour un point de vue différent s'opposant à l'inévitabilité de la démocratie, voir Otto Kirchheimer: «Private Man and Society». *Political Sciences Quarterly*, mars 1966, p. 1-24.

## A8 Les membres du système scolaire neuchâtelois

Commissions officielles <sup>1</sup>		
Secteurs	Nombre	Membres
Primaire	62	703 <sup>2</sup>
Secondaire	10 <sup>3</sup>	81
Technique et professionnel	2 <sup>4</sup>	30
Université	1	21
Canton (DIP)	20	271
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>1 106<sup>5</sup></b>

<sup>1</sup>Sans les sous-commissions (plus de 20)

<sup>2</sup>Le Locle, Les Ponts-de-Martel, La Chaux-de-Fonds, compris dans Primaire.

<sup>3</sup>Sans les commissions cantonales (5) comprises sous «Canton».

<sup>4</sup>Dont 232 dames inspectrices.

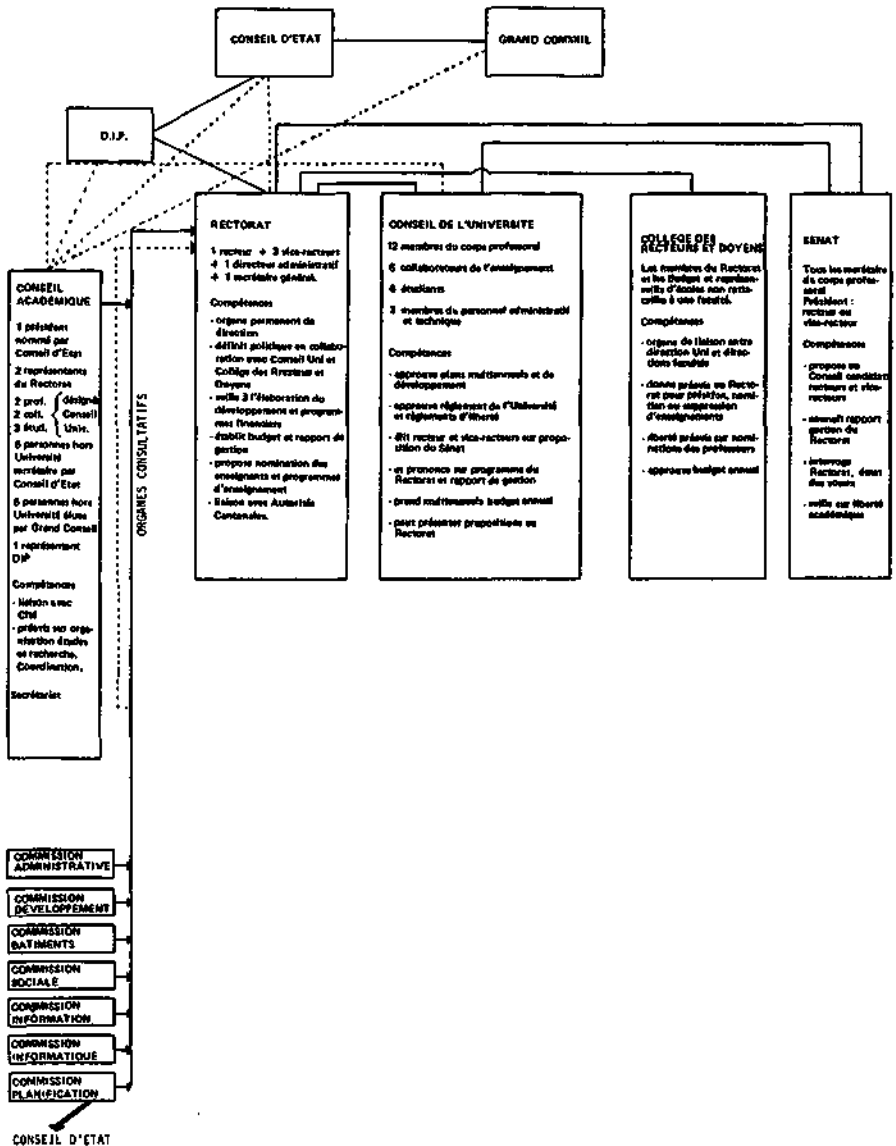
<sup>5</sup>Il n'est pas possible de déterminer si certaines personnes sont membres de plusieurs commissions et pourraient donc avoir été comptées deux fois.

Système scolaire neuchâtelois	
Effectif des personnes salariées à la charge de l'administration publique <sup>1</sup>	3110
Effectif des membres de commissions officielles (non rémunérés) <sup>2</sup>	1106

<sup>1</sup>Voir tableau A.6, volume I.

<sup>2</sup>Sans les groupes de travail.

A 9 Organigramme général de l'Université de Genève

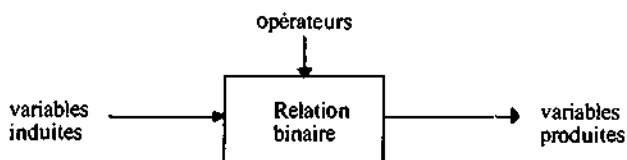


Source: Université de Genève, organisation et objectifs de l'administration universitaire.

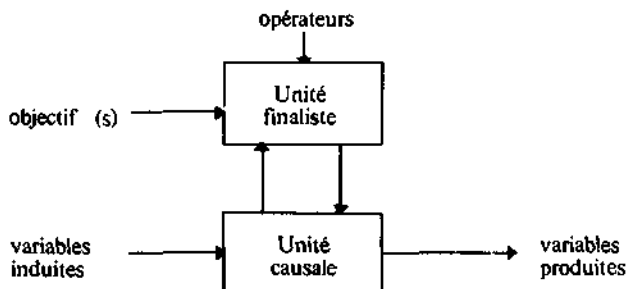
## B1 L'Analyse modulaire: les fondements théoriques

Le modèle d'analyse que propose Mélése pour représenter toute activité par un couple «module de pilotage» – «module technologique» est une application particulière des travaux d'Eckman et Mesarovic (Réf. 149).

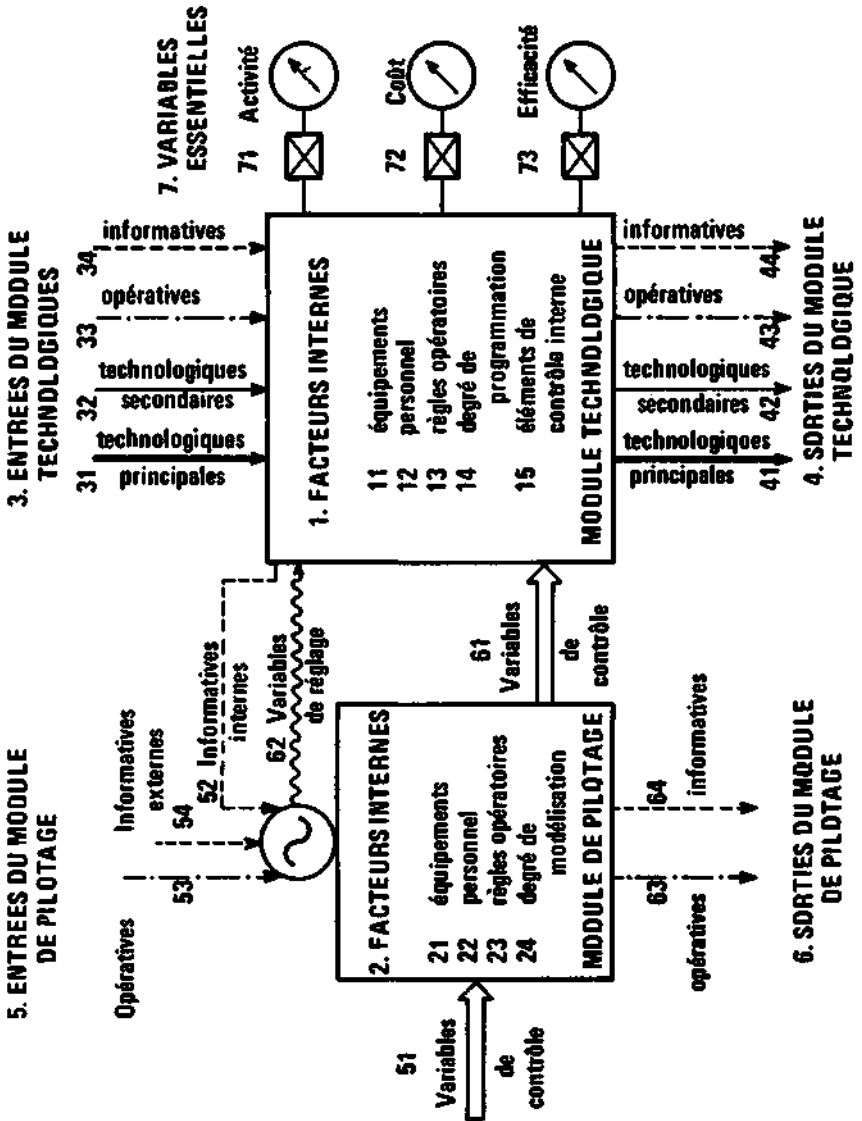
Il a en effet été démontré que l'étude des systèmes peut être menée à partir de deux concepts fondamentaux: la «finalité» qui décrit le comportement du système comme la poursuite d'un but et la «causalité» qui décrit le comportement du système comme un ensemble de causes et d'effets en termes de relations d'input-output. La théorie générale des systèmes combine ces deux approches (causale et finaliste) dans la description des modèles téléologiques composés de deux types d'éléments fondamentaux: un élément représentant la poursuite d'un but (unité finaliste qui correspond pour Mélése au «module de pilotage») et un élément représentant les relations de causes à effets (unité causale ou «module technologique» du modèle de Mélése). Chacun de ces deux types d'éléments peut être représenté par une combinaison binaire; c'est-à-dire une opération (ou un ensemble d'opérations) sur une variable (ou un ensemble de variables) produisant une variable (ou un ensemble de variables) résultat.



Tout système peut alors être représenté par un ensemble de relations binaires (cas d'un seul niveau d'objectif, donc d'une seule unité finaliste).



B 2 L'Analyse Modulaire des Systèmes de gestion (A.M.S.)



L'articulation du modèle: représentation symbolique d'une activité et typologie des critères.

Source: Réf. 72.

## B3 A.M.S.: Commentaires relatifs à quelques critères

### 1/2. Facteurs internes du module technologique et de pilotage

Ce sont les moyens, méthodes et règles qui concourent dans le module à la réalisation de la transformation.

- 1.3 Règles opératoires: comment les moyens sont mis en œuvre
- 1.4 Degré de programmation: dans quelle mesure les règles sont codifiées ou discrétionnaires
- 2.4 Degré de modélisation: repérer s'il existe des modèles de gestion programmés
- 1.5 Eléments de contrôle interne: chiffres, ratios, mesures renseignant sur la mise en œuvre des moyens.

### 3. Entrées du module technologique

- 3.1 Entrées technologiques principales: flux entrant qui justifie l'existence du module, c'est-à-dire sa mission essentielle; ce sont ces entrées qui subissent la transformation caractéristique du module (p. exemple: les élèves). Parfois même le module opère plusieurs transformations en parallèle, ce qui amène à distinguer des entrées majeures et mineures.
- 3.2 Entrées technologiques secondaires: autres entrées technologiques nécessaires à la réalisation de la transformation (par exemple: moyens pédagogiques).
- 3.3 Entrées opératives: ce sont des informations nécessaires au M.T. pour effectuer sa mission (par exemple, les programmes d'autres enseignants, la charge de travail totale).
- 3.4 Entrées informatives: ce sont des informations non nécessaires à la réalisation de la transformation, mais utiles pour améliorer son efficacité ou son coût (par exemple, des renseignements sur l'élève, ses parents, les changements d'exigences dans d'autres écoles, des expériences pédagogiques).

Notons que la distinction entre entrées informatives et opératives est intéressante dans la mesure où les analyses informatiques se préoccupent des informations quantitatives formalisées et répétitives (opératives), ce qui conduit à négliger les informations non quantifiées ou non formalisées qui ont souvent un grand poids dans les décisions.

### 4. Sorties du module technologique

On trouve évidemment la même décomposition que pour les entrées car les sorties d'un module technologique sont des entrées d'autres modules technologiques.

- 4.1 Sorties technologiques principales: flux transformé des entrées du même nom qui représente la réalisation de la mission du module.
- 4.2 Sorties technologiques secondaires: autres sorties.
- 4.3 Sorties opératives: informations nécessaires à la réalisation de la mission d'autres modules: en particulier, demandes faites à des modules d'appui.
- 4.4 Sorties informatives: informations utiles à d'autres modules.

### 5. Entrées du module de pilotage

- 5.1 Variables de contrôle entrantes: ce sont les directives imposées au pilote par un niveau supérieur: ces entrées fixent généralement les objectifs à atteindre, c'est-à-dire les valeurs visées des variables essentielles (le programme à réaliser, les coûts, etc.) ainsi que des règles et contraintes de gestion.

- 5.2 Entrées informatives internes (à l'activité): ce sont des informations sur le fonctionnement de l'activité qui transportent, d'une part, des éléments de contrôle interne du module technologique et d'autre part, les valeurs des variables essentielles: ce dernier point n'a pas besoin d'être rappelé à l'analyse car il est évident que le pilote a sous les yeux les « cadrans » de pilotage que constituent les variables essentielles.
- 5.3 Entrées opératives: informations nécessaires au M.P. pour transformer les directives reçues (variables de contrôle entrantes).
- 5.4 Entrées informatives externes (à l'activité): informations utiles, mais non nécessaires.

## 6. Sorties du module de pilotage

- 6.1 Variables de contrôle sortantes: directives transmises par le module de pilotage au module technologique qui détaillent, précisent et adaptent les directives reçues (variables de contrôle entrantes). La transformation entrées-sorties se fait par accroissement de variété grâce aux informations que le M.P. reçoit du M.T. et de l'extérieur: par exemple, un programme annuel global sera transformé en un programme mensuel par unités d'enseignement.
- 6.2 Variables de réglage: possibilités d'action sur le M.T. à la discrétion du pilote dans la limite de ses latitudes décisionnelles; ces variables se distinguent des précédentes par le fait que le M.P. ne reçoit pas, à période régulière, des directives à détailler, mais est libre de jouer dans certaines limites.
- 6.3 Sorties opératives et sorties informatives, idem 4.3 et 4.4.

## 7. Variables essentielles

Si ces variables sont, dans le schéma, rattachées au M.T., il s'entend bien qu'elles se rapportent à l'activité du couple MP.-MT.

Les variables essentielles, à l'opposé des éléments de contrôle interne (code 1.5), repèrent la réalisation de la mission du module vis-à-vis de l'extérieur, c'est-à-dire la contribution aux objectifs du système. Dans le domaine industriel, une manière d'imaginer la chose est de supposer que l'activité du module est extérieure à l'entreprise: si c'était un fournisseur ou un sous-traitant, sur quoi jugerait-on la réussite de la mission qui lui est confiée et ses performances?

Si nous insistons sur ce point, c'est pour avoir constaté la *tendance à confondre de tels critères tournés vers l'extérieur avec des ratios internes de surveillance.*

- 7.1 V.E. Activité: variables mesurant la « production » de biens ou de services: ce sont des mesures branchées sur les sorties principales et affichées (après transformation, si nécessaire) par période, par famille de produits, etc.
- 7.2 V.E. Coûts: variables mesurant les coûts engendrés par le module, c'est-à-dire ceux sur lesquels le pilote peut avoir une influence en jouant sur ses variables d'action. De toute manière, il y a intérêt à se limiter à un petit nombre de critères significatifs, le détail des coûts de fonctionnement apparaissant en comptabilité analytique.
- 7.3 V.E. Efficacité: ce sont des critères qui indiquent la réussite de la mission sur des points non réparables par des quantités (activités) ou des coûts. Il peut donc s'agir de variables mesurables mais non valorisables, ou bien, de variables non mesurables ou même d'appréciations qualitatives: respect des règles, bonnes communications entre les hommes, etc. L'intérêt des variables d'efficacité qualitatives est de repérer la capacité de pilotage et l'adaptation du couple M.P.-M.T.

Rappelons que, dans une analyse sur le terrain, on repèrera toutes les variables décrites et on cherchera à relever pour chacune d'elles, des indications précises sur leur nature, leur régularité, leur valeur actuelle, ainsi que leurs limites de variation, etc.

## C1 Questionnaire destiné aux interviews des cadres du Département de l'Instruction publique

- 1.1 Quels vous paraissent être les points forts de la gestion actuelle (du système scolaire neuchâtelois)?
- 1.2 Quels vous paraissent être les points faibles de la gestion actuelle du système scolaire neuchâtelois?
- 2.1 Pouvez-vous résumer en quelques mots la politique générale poursuivie par le département - le service que vous dirigez?  
Existe-t-il un document écrit la précisant (officiel ou non)?
- 2.2 Sur quels données et instruments vous fondez-vous pour prendre vos décisions à long terme?
- 2.3 Comment sont fixés les ordres de priorité des décisions à prendre dans le long terme?
- 2.4 Existe-t-il un ordre de priorité dans les objectifs à atteindre?
- 2.5 Quelle est actuellement la procédure de décision pour modifier un programme scolaire?
- 2.6 Traduisez-vous les options du pouvoir législatif en objectifs opérationnels et programmes d'action? Comment?
- 3.1 Quels sont les critères sur lesquels le DIP se base pour négocier sa part budgétaire?
- 3.2 Quels sont les critères sur lesquels le DIP se base pour répartir son budget entre les secteurs qui dépendent de lui et entre les différentes catégories de dépenses?
- 3.3 Lors de l'examen des budgets qui vous sont soumis par les différents services que vous dirigez, quels sont les critères sur lesquels vous vous basez ou que vous utilisez pour accepter, réduire ou refuser les propositions qui sont formulées
  - a) dans le cas des demandes (p. exemple augmentations) de postes déjà inscrits au budget de l'année précédente?
  - b) dans le cas de demandes relatives à de nouvelles dépenses (création d'un nouveau poste ou investissement)?
- 3.4 On peut considérer la plupart des dépenses scolaires comme des coûts fixes.
  - a) êtes-vous d'accord avec cette affirmation?
  - b) si non pourquoi?
  - c) à combien estimez-vous, subjectivement, la part de coût variable par rapport à la totalité (en %).
- 4.1 Que signifie pour vous «la bonne marche des écoles»?
- 4.2 Quels sont les critères et instruments que vous utilisez pour juger de la bonne marche du système scolaire neuchâtelois?
- 4.3 Sur la base de quelles informations le pouvoir législatif évalue-t-il le fonctionnement du système scolaire?
- 5.1 Quels buts avez-vous poursuivis en réorganisant les structures du DIP?
- 5.2 Sur quels points ces nouvelles structures ne vous donnent-elles pas encore satisfaction?
- 6.1 La distinction entre les domaines de compétence des commissions scolaires et ceux des services du DIP est-elle suffisamment définie?  
S'il existe une définition formelle, en quoi les pratiques réelles s'en distancent-elles?
- 6.2 Comment la cohérence entre décisions des commissions scolaires et décisions du département est-elle assurée?
- 6.3 Estimez-vous qu'actuellement la délégation de pouvoir accordée aux chefs de service et aux directeurs d'école est étendue?  
Si oui, en quoi consiste-t-elle?
- 7.1 Comment les classes de salaires ont-elles été fixées (critères utilisés)?

## C 2 Questionnaire destiné aux directeurs d'écoles

## FICHE SIGNALÉTIQUE

- |            |   |
|------------|---|
| 1. Canton  | 1. Neuchâtel<br>2. Valais<br>3. Vaud<br>4. Genève<br>5. Fribourg<br>6. Berne<br>7. Autre (préciser sur feuilles annexées) |
| 2. Niveaux | 1. Primaire<br>2. Secondaire inférieur<br>3. Secondaire supérieur<br>4. Technique et professionnel                        |

*Importance de(s) école(s) dont vous êtes directeur :*

- |  |   |
|--|---|
| 2a. Nombre de classes  | (Répondre sur feuilles annexées)  |
| 2b. Nombre d'enseignants                                     | (Répondre sur feuilles annexées)  |
| 2c. Nombre d'élèves  |   |
| 3. Titre officiel de votre fonction                          | 1. Directeur<br>2. Directeur-adjoint<br>3. Sous-directeur<br>4. Inspecteur<br>5. Autre (préciser sur feuilles annexées) |
| 4. Ancienneté dans la fonction de direction que vous occupez | 1. 0 – 1 an<br>2. 2 – 5 ans<br>3. 6 – 10 ans<br>4. Plus de 10 ans   |
| 5. Sexe  | 1. Masculin<br>2. Féminin   |
| 6. Etat-civil  | 1. Célibataire<br>2. Marié(e)<br>3. Veuf(ve)<br>4. Divorcé(e)   |
- 
- |   |                  |
|---|------------------|
| 7. Choisissez-vous librement l'équipement mobilier de votre école ? | 1. Oui<br>2. Non |
| 8. Si non, participez-vous à ce choix ?                             | 1. Oui<br>2. Non |
| 9. Choisissez-vous librement le matériel d'enseignement ?           | 1. Oui<br>2. Non |
| 10. Si non, participez-vous à ce choix ?                            | 1. Oui<br>2. Non |

*Le personnel enseignant nommé dans votre collège est-il suffisant ?*

- |   |  |
|---|--|
| 11. Quantitativement ?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 12. Qualitativement ?   | 1. Oui<br>2. Non   |
| 12a. Si non, pourquoi ?   | (Répondre sur feuilles annexées)   |
| 13. Quelle est la proportion d'enseignants surnuméraires par rapport à l'ensemble des enseignants de votre collège ?                              | 1. 0%<br>2. de 0 - 5%<br>3. de 6 - 10%<br>4. de 11 - 15%<br>5. de 16 - 20%<br>6. de 21 - 25%<br>7. de 26 - 35%<br>8. Plus de 36% |
| 14. Quelle est la proportion d'heures données par des surnuméraires par rapport au total des heures d'enseignement données (dans votre collège) ? | 1. 0%<br>2. de 0 - 5%<br>3. de 6 - 10%<br>4. de 11 - 15%<br>5. de 16 - 20%<br>6. de 21 - 25%<br>7. de 26 - 35%<br>8. Plus de 36% |
| 15. Lors de l'engagement d'un enseignant pouvez-vous proposer un candidat ?   | 1. Oui<br>2. Non   |
| 16. Pouvez-vous faire valoir vos raisons de refuser la nomination d'un enseignant par la commission scolaire ?                                    | 1. Oui<br>2. Non   |
| 17. Souhaiteriez-vous pouvoir adapter les salaires des enseignants de votre collège en fonction de leurs compétences individuelles ?              | 1. Oui<br>2. Non   |
| 18. Dans le cadre du budget qui vous est accordé, disposez-vous d'une marge vous permettant de prendre des décisions sans en référer au DIP ?     | 1. Oui<br>2. Non   |
| 19. Disposez-vous d'un budget global que vous pouvez gérer de manière autonome ?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 20. Si non, désiriez-vous pouvoir disposer d'un budget global pour votre école ?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 21. Si oui, sauriez-vous sur quelles bases calculer le montant du budget demandé ?  | 1. Oui<br>2. Non   |

- 21a. Si vous savez sur quelles bases calculer le budget, préciser les éléments dont vous tiendriez compte (Répondre sur feuilles annexées)
22. Pour vos besoins de gestion, avez-vous recours à un ordinateur? 1. Oui  
2. Non
23. L'équipement (mobilier et moyens d'enseignement) du collège (des écoles dont vous êtes responsable) vous paraît-il suffisant? 1. Oui  
2. Non
- 23a. Si non, pourquoi? (Répondre sur feuilles annexées)
24. Pouvez-vous décider souverainement de l'utilisation extra-scolaire des salles de votre collège (écoles)? 1. Oui  
2. Non
25. Pouvez-vous obtenir en cours d'année des sommes extra-budgétaires? 1. Oui  
2. Non
- 25a. Si oui, comment? (Répondre sur feuilles annexées)
26. Estimez-vous que la part de votre temps de travail consacré à la réflexion sur le développement à long terme de votre école soit: 1. Suffisante  
2. Insuffisante
27. Disposez-vous du personnel administratif dont vous avez besoin? 1. Oui  
2. Non
28. Si non, pourquoi? 1. Insuffisance de personnel  
2. Incompétence du personnel
- Pouvez-vous repourvoir un poste administratif sans vous référer:*
29. A la commission scolaire? 1. Oui  
2. Non
30. A l'autorité communale? 1. Oui  
2. Non
31. Au DIP? 1. Oui  
2. Non
- Pouvez-vous créer un nouveau poste administratif sans vous référer:*
32. A la commission scolaire? 1. Oui  
2. Non
33. A l'autorité communale? 1. Oui  
2. Non

34. Au OIP?   
 1. Oui   
 2. Non
35. Pouvez-vous choisir le personnel administratif que vous engagez?   
 1. Oui   
 2. Non
36. Existe-t-il des usages, règles et règlements internes à votre école?   
 1. Oui   
 2. Non
- 36a. Si oui, lesquels? (Répondre sur feuilles annexées)
37. Si pour une catégorie de dépenses, votre crédit budgétaire est épuisé, prélevez-vous sur un autre crédit non épuisé la somme dont vous avez besoin?   
 1. Oui   
 2. Non
38. Pouvez-vous influencer la répartition budgétaire proposée à l'approbation de l'autorité compétente (par ex.: commission scolaire), entre les différents postes de dépenses pour votre école?   
 1. Oui   
 2. Non
39. Combien de temps avant le début de l'année scolaire connaissez-vous l'effectif des nouveaux élèves entrant dans votre école?   
 1. 0 - 1 mois   
 2. 1 - 2 mois   
 3. 2 - 3 mois   
 4. 3 - 6 mois   
 5. 6 - 12 mois   
 6. Plus de 12 mois
- 40.\* Combien de temps avant le début de l'année scolaire connaissez-vous la répartition entre sections des nouveaux élèves entrant dans votre école?   
 1. 0 - 1 mois   
 2. 1 - 2 mois   
 3. 2 - 3 mois   
 4. 3 - 6 mois   
 5. Plus de 6 mois
41. Quand commandez-vous au bureau du matériel le matériel scolaire?   
 1. Avant la rentrée   
 2. Dès la rentrée   
 3. Après la rentrée
42. Êtes-vous soumis à des directives du DIP indépendamment des lois et règlements légaux?   
 1. Oui   
 2. Non
43. Si oui, vous paraissent-elles nécessaires à l'exercice de votre fonction?   
 1. Oui   
 2. Non
44. Les directives que le OIP vous transmet sont-elles:   
 1. Occasionnelles   
 2. Régulières   
 3. Très fréquentes
- 45.\* Disposez-vous de directives du OIP relatives à l'observation de normes de répartition des élèves entre les différentes sections de l'école?   
 1. Oui   
 2. Non

\* Ne concerne pas le primaire.

46. Recevez-vous des directives relatives aux programmes d'enseignement ?
1. Oui
  2. Non
47. Le DIP fixe-t-il des objectifs pédagogiques globaux pour l'école (niveau de connaissances et aptitudes qu'une cohorte d'élèves doit avoir atteint en quittant le collège) ?
1. Oui
  2. Non
- 47a. Si oui, comment ? (Répondre sur feuilles annexées)
48. L'école tient-elle une comptabilité ?
1. Oui
  2. Non
49. Si oui, les comptes doivent-ils être tenus selon certaines règles ou directives ?
1. Oui
  2. Non
50. Existe-t-il un plan comptable imposé ?
1. Oui
  2. Non
51. Pouvez-vous, jusqu'à un certain montant, engager vous-même des dépenses d'investissement pour votre école ?
1. Oui
  2. Non
52. La commission scolaire vous impose-t-elle des directives ?
1. Oui
  2. Non
- 52a. Si oui, lesquelles ? (Répondre sur feuilles annexées)
53. Contrôlez-vous d'une manière ou d'une autre l'enseignement dispensé par les maîtres du collège ?
1. Oui
  2. Non
54. Si oui, par quel moyen ?
1. Contrôle direct des élèves
  2. Rapport écrit des enseignants
  3. Discussions individuelles avec l'enseignant
  4. Autre (Préciser sur feuilles annexées)
55. Déléguez-vous le contrôle de l'enseignement des maîtres du collège ?
1. Oui
  2. Non
56. Si oui, à qui ?
1. Maître-délégué ou inspecteur
  2. Maître principal ou instituteur principal
  3. Maître de classe
  4. Autre (Préciser sur feuilles annexées)
57. Participez-vous à des séances de travail régulières avec les enseignants pour analyser leurs problèmes ?
1. Oui
  2. Non

58. Disposez-vous d'un moyen pour contrôler l'efficacité des enseignants de votre école?
1. Oui
  2. Non
59. Si non, en ressentez-vous le besoin?
1. Oui
  2. Non
- 59a. Si vous ressentez le besoin de disposer d'un moyen de contrôler l'efficacité des enseignants, pourquoi?
- (Répondre sur feuilles annexées)
60. Les enseignants ont-ils l'obligation de vous transmettre régulièrement des informations relatives à la marche de leur classe?
1. Oui
  2. Non
- 60a. Si oui, lesquelles?
- (Répondre sur feuilles annexées)
61. Quels sont les moyens d'information et de communication que vous utilisez régulièrement?
1. Organisation de journées d'information pour les parents
  2. Journal d'école
  3. Affichage
  4. Entretiens oraux
  5. Réunions générales du corps enseignant
  6. Réunion des maîtres ou instituteurs principaux
  7. Réunion des maîtres de classe
62. Pensez-vous disposer des éléments administratifs, pédagogiques, statistiques et moyens de contrôle nécessaires à l'accomplissement de votre fonction de directeur?
1. Oui
  2. Non
63. Si non, que vous manque-t-il?
1. Eléments administratifs
  2. Eléments pédagogiques
  3. Informations statistiques
  4. Moyens de contrôle
64. Contrôlez-vous le climat social des classes?
1. Oui
  2. Non
- 64a. Si oui, comment?
- (Répondre sur feuilles annexées)
65. Avez-vous reçu une formation en matière de gestion?
1. Oui
  2. Non
66. Participez-vous, en collaboration avec votre chef de service (DIP), à l'établissement de plans de formation continue pour les enseignants?
1. Oui
  2. Non
67. Si vous êtes confronté à un problème de gestion ou d'administration, pouvez-vous vous adresser à un organe spécialisé?
1. Oui
  2. Non

- 67a. Si oui, lequel? (Répondre sur feuilles annexées)
68. Êtes-vous régulièrement et officiellement informé des modifications de programmes de toutes les écoles publiques auxquelles les élèves sortant de votre collège ont accès?
69. Êtes-vous régulièrement et officiellement informé des modifications de programmes de toutes les écoles publiques d'où vos élèves proviennent?

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

*Connaissez-vous les différents coûts de fonctionnement de votre école:*

70. Coûts globaux?
71. Coûts par classe?
72. Coûts par cohorte?  
(Coût du groupe d'élèves ayant passé sans doubler de la première à la dernière classe de votre école)
73. Coûts par programme  
(par branche)?
74. Coûts par élève?
75. Coûts par catégories de dépenses?
76. Coûts d'échec?
77. Tenez-vous un inventaire des équipements et installations de l'école?
78. Disposez-vous des informations nécessaires pour déterminer à l'avance (2 à 3 ans en raison de la durée de formation) vos besoins en enseignants?
79. Disposez-vous des informations nécessaires pour déterminer à l'avance vos besoins en équipement?

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

1. Oui  
2. Non

*Êtes-vous officiellement et régulièrement informé des expériences nouvelles tenées en matière pédagogique :*

- |                      |        |
|----------------------|--------|
| 80. Dans le collège? | 1. Oui |
|                      | 2. Non |
| 81. Dans le canton?  | 1. Oui |
|                      | 2. Non |
| 82. En Suisse?       | 1. Oui |
|                      | 2. Non |
| 83. A l'étranger?    | 1. Oui |
|                      | 2. Non |

*Avez-vous des contacts suivis avec les offices d'orientation scolaire et professionnelle :*

- |                |        |
|----------------|--------|
| 84. Communale? | 1. Oui |
|                | 2. Non |
| 85. Cantonale? | 1. Oui |
|                | 2. Non |

*Êtes-vous officiellement informé des projets du DIP, relatifs :*

- |   |        |
|---|--------|
| 88. A votre collège?  | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 87. Au niveau d'enseignement dont votre école fait partie?                      | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 88. Aux objectifs à long terme du DIP, en matière de politique d'enseignement?  | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 89. Disposez-vous d'un dossier d'information pour chacun des élèves du collège? | 1. Oui |
|   | 2. Non |

*Si oui, que contient-il :*

- |   |        |
|---|--------|
| 90. Renseignements personnels (état-civil)? | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 91. Carrière scolaire?                      | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 92. Renseignements sur le cadre familial?   | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 93. Jugement de valeur sur l'élève?         | 1. Oui |
|   | 2. Non |
| 94. Autres renseignements?                  | 1. Oui |
|   | 2. Non |

- 94a. Si oui, lesquels? (Répondre sur feuilles annexées)
95. Avez-vous des contacts réguliers avec des représentants des parents d'élèves (école de parents par exemple)?
96. Existe-t-il un organe qui trie, prépare et vous transmet automatiquement les informations (par ex. bibliographies, articles de revues), susceptibles d'être utiles à votre travail?
97. Si oui, lequel?
98. Estimez-vous entretenir suffisamment de contacts avec les directeurs d'écoles de même niveau du canton?
99. Estimez-vous entretenir suffisamment de contacts avec les directeurs des écoles de même niveau d'autres cantons?
100. Estimez-vous entretenir suffisamment de contacts avec les directeurs des écoles d'autres niveaux, dans le canton?

*Les lois et règlements d'application déterminent les tâches d'un directeur. Recevez-vous des directives régulières du DIP vous précisant la manière d'accomplir les tâches suivantes:*

101. Veiller à l'application des programmes?
102. Veiller à la bonne marche des études?
103. Contrôle de la fréquentation?
104. Maintien de la discipline?
105. Administration de l'école?
106. Conservation des biens?
107. Inventaire des biens et du matériel?

108. Relations avec l'extérieur? 1. Oui  
2. Non
109. Existe-t-il d'autres domaines pour lesquels vous recevez des directives du DIP? 1. Oui  
2. Non
- 109a. Si oui, dans quels domaines? (Répondre sur feuilles annexées)
110. Edictez-vous des directives internes de travail aux enseignants, concernant le rythme d'acquisition du programme, l'utilisation du matériel, etc.? 1. Oui  
2. Non
- 110a. Si oui, préciser (Répondre sur feuilles annexées)

*Parmi les tâches suivantes, quelles sont celles que vous déléguez :*

111. Veiller à l'application des programmes? 1. Oui  
2. Non
112. Veiller à la bonne marche des études? 1. Oui  
2. Non
113. Contrôle de la fréquentation? 1. Oui  
2. Non
114. Maintien de la discipline? 1. Oui  
2. Non
115. Administration de l'école? 1. Oui  
2. Non
116. Conservation des biens? 1. Oui  
2. Non
117. Inventaire des biens et du matériel? 1. Oui  
2. Non
118. Relations avec l'extérieur? 1. Oui  
2. Non
119. Déléguez-vous d'autres tâches? 1. Oui  
2. Non
- 119a. Si oui, lesquelles? (Répondre sur feuilles annexées)
120. Exercez-vous des activités qui, à votre sens, devraient être assurées par le DIP? 1. Oui  
2. Non
- 120a. Si oui, lesquelles? (Répondre sur feuilles annexées)
121. Exercez-vous des activités pour lesquelles vous désiriez recevoir des directives du DIP? 1. Oui  
2. Non
- 121a. Si oui, lesquelles? (Répondre sur feuilles annexées)

122. Existe-t-il des domaines dans lesquels votre autonomie est totale?
1. Oui
  2. Non
- 122a. Si oui, lesquels? (Répondre sur feuilles annexées)
123. Disposez-vous de directives prescrivant le contenu du rapport de gestion annuel que vous devez adresser au DIP?
1. Oui
  2. Non
124. Êtes-vous tenu d'établir une planification à moyen terme? (5 ans)
1. Oui
  2. Non
125. En plus du rapport annuel de gestion devez-vous communiquer régulièrement au DIP des informations relatives à la marche de votre école?
1. Oui
  2. Non
126. Lorsque vous devez fournir des informations au OIP, recevez-vous en retour les résultats des analyses effectuées?
1. Oui, en général
  2. Parfois
  3. Non, trop rarement
127. Communiquez-vous régulièrement les contenus et les modifications des programmes aux directeurs des écoles des niveaux qui précèdent?
1. Oui
  2. Non
128. Communiquez-vous régulièrement les contenus et les modifications des programmes aux directeurs des écoles des niveaux qui suivent?
1. Oui
  2. Non
129. Organisez-vous des séances d'information relatives aux débouchés (marché du travail et/ou écoles) dans les classes terminales?
1. Oui
  2. Non
130. Si oui, organisez-vous ces séances avec un office d'orientation professionnelle?
1. Oui
  2. Non
131. Estimez-vous connaître suffisamment les débouchés possibles pour orienter efficacement les élèves des classes terminales?
1. Oui
  2. Non
132. Parallèlement à votre fonction de directeur, assurez-vous un enseignement?
1. Oui
  2. Non
133. Si oui, combien d'heures?
1. 0 - 2 heures
  2. 3 - 4 heures
  3. 5 - 10 heures
  4. Plus de 10 heures

Déroulement du questionnaire distribué aux directeurs

ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
1	0	7	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	2	4	1	0	0	0	0
3	0	0	3	3	1	0	0	0	0
4	0	0	1	5	1	0	0	0	0
5	0	0	6	1	1	0	0	0	0
6	0	1	3	1	0	0	0	0	0
7	4	1	3	0	0	0	0	0	0
8	4	3	3	0	0	0	0	0	0
9	4	3	0	0	0	0	0	0	0
10	4	3	0	0	0	0	0	0	0
11	0	7	0	0	0	0	0	0	0
12	0	7	0	0	0	0	0	0	0
13	1	0	1	1	2	1	1	0	0
14	2	0	2	2	1	0	0	0	0
15	0	7	0	0	0	0	0	0	0
16	0	7	0	0	0	0	0	0	0
17	1	2	1	0	0	0	0	0	0
18	1	2	1	0	0	0	0	0	0
19	1	3	3	0	0	0	0	0	0
20	3	2	2	2	0	0	0	0	0
21	3	4	1	1	0	0	0	0	0
22	1	0	6	0	0	0	0	0	0
23	0	7	0	0	0	0	0	0	0
24	1	4	2	3	0	0	0	0	0
25	1	4	2	3	0	0	0	0	0
26	0	4	3	0	0	0	0	0	0
27	2	1	0	0	0	0	0	0	0
28	0	1	0	0	0	0	0	0	0
29	0	1	2	1	0	0	0	0	0
30	5	1	2	1	0	0	0	0	0
31	1	2	4	3	0	0	0	0	0
32	4	0	3	2	0	0	0	0	0
33	2	0	2	0	0	0	0	0	0
34	1	2	4	0	0	0	0	0	0
35	1	3	1	1	0	0	0	0	0
36	0	5	1	1	0	0	0	0	0
37	0	6	1	0	0	0	0	0	0
38	2	3	0	0	0	0	0	0	0
39	0	0	1	5	1	0	0	0	0
40	2	1	1	3	0	0	0	0	0
41	4	3	0	0	0	0	0	0	0
42	1	4	2	0	0	0	0	0	0
43	3	3	1	0	0	0	0	0	0
44	1	1	6	0	0	0	0	0	0
45	0	7	5	0	0	0	0	0	0
46	0	1	2	0	0	0	0	0	0
47	0	1	4	0	0	0	0	0	0
48	0	1	6	0	0	0	0	0	0
49	1	4	0	1	0	0	0	0	0
50	2	4	1	0	0	0	0	0	0

ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
51	2	5	0	0	0	0	0	0	0
52	4	1	2	0	0	0	0	0	0
53	0	7	0	0	0	0	0	0	0
54	0	3	1	2	1	0	0	0	0
55	1	4	1	1	2	0	0	0	0
56	3	0	2	1	2	0	0	0	0
57	0	5	2	0	0	0	0	0	0
58	0	7	0	0	0	0	0	0	0
59	6	0	1	0	0	0	0	0	0
60	0	3	4	0	0	0	0	0	0
61	0	2	0	0	1	3	1	0	0
62	0	4	3	0	0	0	0	0	0
63	4	2	1	0	0	0	0	0	0
64	0	6	1	0	0	0	0	0	0
65	0	0	7	0	0	0	0	0	0
66	0	0	4	3	0	0	0	0	0
67	1	2	4	3	0	0	0	0	0
68	0	4	3	0	0	0	0	0	0
69	0	4	3	0	0	0	0	0	0
70	1	6	0	0	0	0	0	0	0
71	1	2	4	0	0	0	0	0	0
72	3	0	4	0	0	0	0	0	0
73	3	0	0	4	0	0	0	0	0
74	2	5	0	0	0	0	0	0	0
75	1	7	1	1	1	0	0	0	0
76	2	4	2	1	1	0	0	0	0
77	1	4	2	1	1	0	0	0	0
78	2	4	1	1	1	0	0	0	0
79	2	4	1	1	1	0	0	0	0
80	0	7	0	0	0	0	0	0	0
81	0	4	3	0	0	0	0	0	0
82	0	4	3	0	0	0	0	0	0
83	0	4	3	0	0	0	0	0	0
84	1	3	3	0	0	0	0	0	0
85	1	4	2	0	0	0	0	0	0
86	2	5	0	0	0	0	0	0	0
87	2	3	2	2	0	0	0	0	0
88	2	3	2	0	0	0	0	0	0
89	0	7	0	0	0	0	0	0	0
90	0	7	0	0	0	0	0	0	0
91	1	6	0	0	0	0	0	0	0
92	1	4	0	2	0	0	0	0	0
93	1	1	3	1	1	0	0	0	0
94	1	1	3	0	0	0	0	0	0
95	0	2	5	0	0	0	0	0	0
96	5	1	0	1	0	0	0	0	0
97	1	6	0	1	0	0	0	0	0
98	1	4	0	1	0	0	0	0	0
99	1	4	0	1	0	0	0	0	0
100	0	3	0	0	0	0	0	0	0

1	1	CANTON (EN %)							C3
ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
QUESTIONS No									
1	0.0100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2	0.0	0.0	28.6	57.1	14.3				
3	0.0	57.1	0.0	42.9	0.0	0.0			
4	0.0	0.0	14.3	71.4	14.3				
5	0.0	85.7	14.3						
6	0.0	42.9	0.0	14.3	0.0				
7	14.3	42.9	0.0						
8	57.1	42.9	0.0						
9	14.3	42.9	42.9						
10	57.1	42.9	0.0						
11	0.0100.0	0.0							
12	0.0100.0	0.0							
13	14.3	0.0	14.3	14.3	28.6	14.3	14.3	0.0	0.0
14	28.6	0.0	28.6	28.6	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0
15	0.0100.0	0.0							
16	0.0100.0	0.0							
17	14.3	85.7	14.3						
18	14.3	71.4	14.3						
19	14.3	42.9	42.9						
20	42.9	28.6	28.6						
21	28.6	57.1	14.3						
22	14.3	0.0	85.7						
23	0.0100.0	0.0							
24	14.3	57.1	28.6						
25	14.3	57.1	28.6						
26	0.0	57.1	42.9						
27	85.7	14.3	14.3						
28	57.1	14.3	28.6						
29	57.1	14.3	28.6						
30	71.4	14.3	14.3						
31	14.3	28.6	57.1						
32	57.1	0.0	42.9						
33	71.4	0.0	28.6						
34	14.3	28.6	57.1						
35	14.3	71.4	14.3						
36	0.0	85.7	14.3						
37	28.6	71.4	57.1						
38	28.6	71.4	0.0						
39	0.0	0.0	14.3	71.4	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0
40	28.6	14.3	14.3	42.9	0.0	0.0			
41	57.1	42.9	0.0	0.0					
42	14.3	57.1	28.6						
43	42.9	42.9	14.3						
44	14.3	85.7	0.0	0.0					
45	14.3	14.3	71.4						
46	0.0	28.6	71.4						
47	0.0	85.7	85.7						
48	14.3	85.7	0.0						
49	14.3	85.7	0.0						
50	28.6	57.1	14.3						

1	1	CANTON (EN VALEUR ABSOLUE)							C3
ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
QUESTIONS No									
101	0	1	6						
102	0	7	5						
103	0	0	7						
104	0	0	7						
105	1	1	5						
106	1	1	3						
107	1	2	4						
108	1	1	3						
109	2	1	4						
110	1	4	0						
111	2	1	4						
112	2	0	5						
113	2	3	2						
114	2	3	2						
115	2	3	2						
116	2	5	0						
117	3	1	3						
118	2	2	3						
119	0	0	7						
120	0	0	7						
121	0	5	2						
122	0	4	2						
123	2	1	4						
124	2	1	4						
125	2	1	4						
126	4	1	1						
127	1	2	4						
128	3	2	2						
129	1	6	0						
130	1	7	4						
131	2	1	4						
132	0	6	1						
133	0	1	4						
134	1	1	1						
135	2	1	2						
136	3	0	0						
137	1	2	0						
138	2	2	0						
139	2	0	1						
140	2	1	0						
141	4	1	0						
142	5	1	0						
143	4	2	1						
144	4	0	1						
145	4	0	1						
146	7	0	0						

C-3

C-3

1 1 CANTON (EN %) 0 1 2 3 4 5 6 7 8

ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
51	28+6	71+4	0 0						
52	57+1	14+3	28+6						
53	0+0	0+0	100+0						
54	0+0	52+9	14+3	28+6	14+3				
55	42+9	57+1	28+6						
56	0+0	71+4	28+6	14+3	28+6				
57	0+0	0+0	100+0						
58	0+0	0+0	100+0						
59	85+7	0+0	14+3						
60	0+0	42+9	57+1						
61	0+0	28+6	0+0	0+0	14+3	42+9	14+3	0+0	
62	0+0	57+1	42+9						
63	57+1	28+6	14+3	0+0	0+0				
64	0+0	85+7	14+3						
65	0+0	0+0	100+0						
66	0+0	57+1	42+9						
67	14+3	28+6	57+1						
68	0+0	57+1	42+9						
69	0+0	57+1	42+9						
70	14+3	85+7	0+0						
71	14+3	28+6	57+1						
72	42+9	0+0	57+1						
73	52+9	0+0	57+1						
74	28+6	71+4	0+0						
75	14+3	14+3	14+3						
76	28+6	57+1	14+3						
77	14+3	57+1	28+6						
78	28+6	57+1	14+3						
80	0+0	0+0	100+0						
81	0+0	57+1	42+9						
82	0+0	57+1	42+9						
83	0+0	57+1	42+9						
84	14+3	42+9	42+9						
85	14+3	57+1	28+6						
86	28+6	71+4	0+0						
87	28+6	71+4	0+0						
88	28+6	42+9	28+6						
89	0+0	0+0	100+0						
90	0+0	0+0	100+0						
91	14+3	85+7	0+0						
92	14+3	85+7	0+0						
93	14+3	57+1	28+6						
94	14+3	14+3	71+4						
95	0+0	71+4	71+4						
97	0+0	28+6	71+4						
98	14+3	85+7	0+0	14+3	0+0				
99	14+3	57+1	28+6						
100	0+0	42+9	57+1						

QUESTIONS No

1 1

CANTON (EN %) 0 1 2 3 4 5 6 7 8

ITEMS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
101	0+0	14+3	85+7						
102	0+0	28+6	71+4						
103	0+0	0+0	100+0						
104	0+0	0+0	100+0						
105	14+3	14+3	71+4						
107	14+3	28+6	57+1						
108	14+3	14+3	71+4						
109	28+6	14+3	57+1						
110	14+3	85+7	0+0						
111	28+6	14+3	57+1						
112	28+6	0+0	71+4						
113	28+6	42+9	28+6						
114	28+6	42+9	28+6						
115	28+6	42+9	28+6						
116	28+6	71+4	0+0						
117	28+6	71+4	0+0						
118	42+9	14+3	42+9						
119	28+6	28+6	42+9						
120	0+0	0+0	100+0						
121	0+0	71+4	28+6						
122	14+3	57+1	28+6						
123	28+6	14+3	57+1						
124	28+6	14+3	57+1						
125	28+6	14+3	57+1						
126	57+1	14+3	14+3	14+3					
127	14+3	28+6	57+1						
128	42+9	28+6	28+6						
129	14+3	85+7	0+0						
130	14+3	28+6	57+1						
131	28+6	14+3	57+1						
132	0+0	85+7	14+3						
133	14+3	0+0	14+3	57+1	14+3				
134	14+3	42+9	14+3	14+3	14+3				
135	28+6	14+3	28+6	0+0					
136	42+9	0+0	0+0	14+3	42+9				
137	28+6	14+3	28+6	0+0	0+0	28+6	0+0	0+0	
138	28+6	28+6	0+0	28+6	0+0	0+0	14+3	0+0	
139	14+3	28+6	0+0	14+3	28+6	0+0	0+0	14+3	
140	28+6	14+3	0+0	14+3	14+3	14+3	14+3	0+0	
141	57+1	14+3	0+0	0+0	14+3	0+0	0+0	14+3	
142	71+4	14+3	0+0	0+0	0+0	14+3	0+0	0+0	
143	57+1	28+6	14+3	0+0	0+0	14+3	0+0	0+0	
144	57+1	14+3	14+3	0+0	14+3				
145	85+7	0+0	14+3	0+0	0+0				
146	100+0	0+0							

QUESTIONS No

## C 4 Questionnaire destiné aux enseignants

## FICHE SIGNALÉTIQUE

- |   |   |              |
|---|---|--------------|
| 1. Canton                                     | 1. Neuchâtel                                |              |
|   | 2. Valais                                   |              |
|   | 3. Vaud                                     |              |
|   | 4. Genève                                   |              |
|   | 5. Fribourg                                 |              |
|   | 6. Berne                                    |              |
| 2. Niveau                                     | 1. Primaire                                 |              |
|   | 2. Secondaire inférieur et préprofessionnel |              |
|   | 3. Secondaire supérieur                     |              |
|   | 4. Technique et professionnel               |              |
| 3. Ecole                                      | 1. Centre scolaire                          |              |
|   | 2. Ecole de quartier rattachée à un centre  |              |
|   | 3. Ecole de village                         |              |
|   | 4. Classe indépendante                      |              |
| 4. Localité                                   | 1. Plus de 10'000 habitants                 |              |
|   | 2. De 2'000 à 10'000                        |              |
|   | 3. Moins de 2'000                           |              |
| 5. Fonction                                   | 1. Maître principal                         | (secondaire) |
|   | 2. Maître de classe                         | (secondaire) |
|   | 3. Maître                                   | (secondaire) |
|   | 4. Maître de stage                          | (secondaire) |
|   | 5. Instituteur principal                    | (primaire)   |
|   | 6. Instituteur maître de stage              | (primaire)   |
|   | 7. Instituteur                              | (primaire)   |
| 6. Ancienneté dans l'enseignement             | 1. 0 - 1 an                                 |              |
|   | 2. 2 - 5 ans                                |              |
|   | 3. 6 - 10 ans                               |              |
|   | 4. 10 - 15 ans                              |              |
|   | 5. 16 - 20 ans                              |              |
|   | 6. Plus de 20 ans                           |              |
| 7. Ancienneté dans la fonction actuelle       | 1. 0 - 1 an                                 |              |
|   | 2. 2 - 5 ans                                |              |
|   | 3. 6 - 10 ans                               |              |
|   | 4. Plus de 10 ans                           |              |
| 8.* Ancienneté dans la branche d'enseignement | 1. 0 - 1 an                                 |              |
|   | 2. 2 - 5 ans                                |              |
|   | 3. 6 - 10 ans                               |              |
|   | 4. Plus de 10 ans                           |              |
| 9.* Branche(s) enseignée(s)                   | 1. Une                                      |              |
|   | 2. Plusieurs                                |              |
| 10. Niveau(x) d'enseignement                  | 1. Un                                       |              |
|   | 2. Plusieurs                                |              |

\* Ne concerne pas le primaire.

11.* Classe(s) d'enseignement	1. Une 2. Plusieurs
12. Sexe	1. Masculin 2. Féminin
13. Etat-civil	1. Célibataire 2. Marié(e) 3. Veuf(ve) 4. Divorcé(e)
14. Disposez-vous d'un budget personnel que vous pouvez gérer de manière autonome?	1. Oui 2. Non
15. Si oui, qui vous l'attribue?	1. DIP (chef de service) 2. Directeur 3. Ne sais pas 4. Autre (préciser sur feuilles annexées)
16. Si non, désireriez-vous pouvoir disposer d'un budget personnel?	1. Oui 2. Non
17. Si oui, pourquoi:	1. Pour faire des expériences pédagogiques 2. Pour compléter le matériel pédagogique 3. Pour éviter des démarches administratives lorsque vous désirez engager une dépense
18. Pouvez-vous acheter ou faire acheter du matériel pédagogique qui n'a pas été prévu?	1. Oui 2. Non 3. Exceptionnellement
19. Le regroupement de nombreuses classes en un seul collège vous satisfait-il?	1. Oui 2. Non
20. Si non, pourquoi?	1. Mauvaise ambiance 2. Relations anonymes entre enseignants et/ou élèves
21. Les manuels d'enseignement que vous devez utiliser personnellement vous paraissent-ils?	1. Suffisants 2. Insuffisants 3. Inadaptés
22. Avez-vous déjà obtenu des crédits hors-budget?	1. Oui 2. Non
23. Si oui:	1. Exceptionnellement 2. Quelquefois 3. Fréquemment
24. L'équipement et le matériel de classe vous paraissent-ils suffisants?	1. Oui 2. Non

\* Ne concerne pas le primaire.

25. Si non, pourquoi?
1. Insuffisance du matériel scolaire
  2. Mauvaise qualité du matériel scolaire
  3. Aménagement de classe insuffisant
26. Pouvez-vous recourir à un secrétaire ou à une secrétaire pour vos travaux administratifs?
1. Oui
  2. Non
  3. Sur demande
  4. Ne sais pas
27. Votre formation professionnelle répond-elle aux exigences de votre profession?
1. Oui
  2. Non
28. Si non, pourquoi?
1. Inadaptée
  2. Insuffisante
  3. Trop importante
29. Estimez-vous que le système des classes de salaire tient suffisamment compte des différences individuelles (qualité de l'enseignement, conscience professionnelle, etc.)
1. Oui
  2. Non
- 29a. Si non, pourquoi? (Répondre sur feuilles annexées)
30. Êtes-vous parfaitement informé des prestations sociales auxquelles vous avez droit?
1. Oui
  2. Non
31. Estimez-vous que le nombre d'élèves que vous avez par classe est:
1. Trop faible
  2. Normal
  3. Trop élevé
  4. Inadapté au genre d'enseignement
32. Existe-t-il un suppléant désigné pour vous remplacer en cas d'absence?
1. Oui
  2. Non
33. Existe-t-il un système interne officiel de suppléance?
1. Oui
  2. Non
34. Combien d'heures estimez-vous consacrer en moyenne par semaine à l'exercice de votre fonction (enseignement et préparation)?
1. Moins de 35 heures
  2. 35 - 40 heures
  3. 40 - 45 heures
  4. 45 - 50 heures
  5. Plus de 50 heures
35. Généralement, gardez-vous votre classe?
1. 1 an
  2. 2 ans
  3. 3 ans
  4. Plus de 3 ans
36. Désiriez-vous suivre une même classe plus longtemps?
1. Oui
  2. Non
37. Si vous êtes maître de classe, pouvez-vous donner des directives aux enseignants de votre classe?
1. Oui
  2. Non

- |  |  |
|--|--|
| 38. Si non, voudriez-vous pouvoir en donner?   | 1. Oui<br>2. Non   |
| 39. Désireriez-vous pouvoir changer périodiquement de niveau?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 40.* Désireriez-vous pouvoir changer périodiquement de branche d'enseignement?                             | 1. Oui<br>2. Non   |
| 41. Disposez-vous d'un support pédagogique suffisant dans votre travail? (méthodologie)                    | 1. Oui<br>2. Non   |
| 42. Pouvez-vous utiliser du matériel pédagogique destiné à d'autres classes mais disponible momentanément? | 1. Oui<br>2. Non   |
| 43. Pouvez-vous appliquer ou utiliser les méthodes pédagogiques que vous estimez les meilleures?           | 1. Oui<br>2. Non<br>3. Partiellement   |
| 44. Accueillez-vous les nouvelles prescriptions, nouveaux manuels facilement?                              | 1. Oui<br>2. Non   |
| 45. Disposez-vous de directives pour traiter le programme annuel?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 46. Si oui – écrites?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 47. – orales?  | 1. Oui<br>2. Non   |
| 48. – si orales, de qui?   | 1. DIP<br>2. Directeur<br>3. Inspecteur ou maître-délégué<br>4. Autre (préciser sur feuilles annexées) |

*Généralement êtes-vous libre de:*

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| 49. Choisir le matériel scolaire?                             | 1. Oui<br>2. Non                     |
| 50. Si non, utilisez-vous le matériel scolaire imposé?        | 1. Oui<br>2. Non<br>3. Partiellement |
| 51. Choisir les méthodes pédagogiques?                        | 1. Oui<br>2. non                     |
| 52. Si non, recourez-vous aux méthodes pédagogiques imposées? | 1. Oui<br>2. Non                     |
| 53. Choisir le contenu des programmes annuels?                | 1. Oui<br>2. Non                     |

\* Ne concerne pas le primaire.

54. Agencer l'enseignement du programme?
1. Oui
  2. Non
55. Qui peut accorder des congés spéciaux à un élève? (plus d'un jour)
1. Directeur
  2. Maître principal
  3. Maître de classe ou de branche
  4. Maître ou instituteur
  5. Ne sais pas
56. Pensez-vous disposer des éléments administratifs, pédagogiques, statistiques et moyens de contrôle nécessaires à l'accomplissement de votre enseignement?
1. Oui
  2. Non
57. Si non, que vous manque-t-il?
1. Eléments administratifs
  2. Eléments pédagogiques
  3. Informations statistiques
  4. Moyens de contrôle
- \*Connaissez-vous :*
58. Les devoirs donnés à vos élèves par vos collègues?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
59. Les travaux écrits prévus par vos collègues pour vos élèves?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
60. Connaissez-vous les critères qui permettent à l'instance supérieure d'accepter ou non vos demandes de matériel pédagogique?
1. Oui
  2. Non
61. Si vous disposez d'un budget, savez-vous comment votre proposition est examinée?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
62. Si vos budgets sont jugés trop élevés, participez-vous à une séance (ou plusieurs) de négociations pour trouver une solution?
1. Oui
  2. Non
63. Estimez-vous disposer de tout le matériel scolaire nécessaire pour assurer votre enseignement?
1. Oui
  2. Non
- 63a. Si non, que vous manque-t-il?
- (Répondre sur feuilles annexées)
64. Recevez-vous des directives en matière pédagogique?
1. Oui
  2. Non
65. Si oui, qui vous les transmet?
1. DIP
  2. Directeur
  3. Inspecteur ou maître-délégué
  4. CNOP
  5. Ecole normale
  6. Université
  7. Autre (préciser sur feuilles annexées)

\* Ne concerne pas le primaire.

66. Des directives uniformes (par exemple usage du même livre pour tout le canton) en matière pédagogique vous semblent-elles:
1. Indispensables
  2. Souhaitables
  3. Trop contraignantes
  4. Inutiles
67. Si vous êtes confronté à un *problème pédagogique*, pouvez-vous vous adresser à un organe spécialisé?
1. Oui
  2. Non
68. Si oui, à qui?
1. Ne sais pas
  2. DIP
  3. Directeur
  4. Inspecteur ou maître-délégué
  5. CNDP
  6. IRDP
  7. Ecole normale
  8. Université
  9. Autre (préciser sur feuilles annexées)
69. Estimez-vous connaître suffisamment le contenu des programmes d'enseignement des niveaux supérieurs auxquels les élèves de l'une de vos classes ont accès?
1. Oui
  2. Non
70. Êtes-vous informé de l'évolution des contenus des programmes d'enseignement des niveaux auxquels vos élèves ont accès?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
- 71.\* Connaissez-vous le contenu des programmes que vos collègues enseignent à vos élèves?
1. Oui
  2. Non
72. Dans votre branche d'enseignement connaissez-vous le contenu acquis par vos élèves en début d'année?
1. Oui
  2. Non
73. Vous informe-t-on des expériences pédagogiques tentées à l'étranger?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois

*Êtes-vous officiellement et régulièrement informé des expériences nouvelles tentées en matière pédagogique:*

74. Dans le collège?
1. Oui
  2. Non
75. Dans le canton?
1. Oui
  2. Non
76. Sur le plan romand?
1. Oui
  2. Non

\* Ne concerne pas le primaire.

- |   |   |
|---|---|
| 77. Connaissez-vous l'évaluation de ces expériences pédagogiques?                         | 1. Oui<br>2. Non<br>3. Parfois                          |
| 78. Recevez-vous des informations relatives à la marche de l'école?                       | 1. Régulièrement<br>2. Occasionnellement<br>3. Jamais   |
| 79. Quel est le moyen d'information utilisé?  | 1. Bulletin<br>2. Affichage<br>3. Oralement<br>4. Aucun |
| 80. Êtes-vous officiellement tenu au courant des problèmes pédagogiques de vos collègues? | 1. Oui<br>2. Non<br>3. Parfois                          |

*Avez-vous des contacts avec l'orientation professionnelle:*

- |   |                                  |
|---|----------------------------------|
| 81. Communale?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 82. Cantonale?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 83. Existe-t-il des séances régulières d'information pédagogique organisées par le OIP ou la Direction de l'école?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 84. Si oui, vous satisfont-elles?   | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 85. Êtes-vous officiellement informé des projets du OIP?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 86. Connaissez-vous les projets relatifs à votre école?   | 1. Oui<br>2. Non<br>3. Parfois   |
| 87. Connaissez-vous suffisamment la situation familiale de chacun de vos élèves?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 88. Êtes-vous officiellement informé des problèmes particuliers que chaque élève a posés au cours de sa scolarité?  | 1. Oui<br>2. Non                 |
| 89. Si oui, l'information que vous obtenez est-elle:  | 1. Suffisante<br>2. Insuffisante |
| 90. Êtes-vous satisfait du matériel pédagogique (livres, manuels, magnétophone, radio, etc.) à disposition <i>dans l'école</i> (à l'exclusion de votre propre matériel et de celui de la classe)? | 1. Oui<br>2. Non                 |

91. Vous manque-t-il des informations que vous jugez indispensables à l'exercice de votre profession ?
1. Oui
  2. Non
- 91a Si oui, lesquelles? (Répondre sur feuilles annexées)
92. Êtes-vous officiellement informé des décisions prises par la Commission scolaire ?
1. Oui
  2. Non
93. Avez-vous des contacts avec les parents de vos élèves ?
1. Oui
  2. Non
94. Si non, désireriez-vous en avoir ?
1. Oui
  2. Non
95. Avez-vous des réunions régulières avec les parents de vos élèves ?
1. Oui
  2. Non
96. A votre connaissance, existe-t-il un organe (service, personne) qui trie, prépare et vous transmet automatiquement les informations (par ex. bibliographies, articles de revues) susceptibles d'être utiles à votre travail ?
1. Oui
  2. Non
97. Si oui, lequel ?
1. DIP
  2. CNDP
  3. IRDP
  4. Autre (préciser sur feuilles annexées)
98. Un élève a-t-il la possibilité de changer de classe en cours d'année en cas de conflit grave avec un enseignant ?
1. Oui
  2. Non
99. Avez-vous la possibilité de discuter régulièrement de vos expériences pédagogiques avec des spécialistes de pédagogie ?
1. Oui
  2. Non
- 100.\* Donnez-vous régulièrement à vos collègues des informations relatives à vos élèves en cours d'année ?
1. Oui
  2. Non
101. Donnez-vous en fin d'année scolaire des informations relatives à vos élèves à leurs futurs enseignants ?
1. Oui
  2. Non
102. Si oui, quel est le contenu de vos informations ?
1. Niveau des connaissances acquises
  2. Difficultés particulières
  3. Notes
  4. Discipline
103. La tenue d'un dossier pour chaque élève est-elle exigée (le bulletin de notes n'est pas un dossier) ?
1. Oui
  2. Non

\* Ne concerne pas le primaire.

104. Si oui, qui vous le demande?
1. OIP
  2. Directeur
  3. Maître-délégué
  4. Inspecteur
  5. Maître de classe
  6. Instituteur principal
- (primaire)  
(secondaire)  
(primaire)
105. Si non, constituez-vous personnellement un dossier relatif à chacun de vos élèves?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
106. Des statistiques relatives à votre classe sont-elles exigées officiellement? (autres que les notes et résultats des épreuves communes)
1. Oui
  2. Non
107. Si oui, par qui?
1. DIP
  2. Directeur
  3. Maître-délégué
  4. CNDP
  5. Orientation scolaire
108. Devez-vous présenter un rapport d'activité périodique écrit?
1. Oui
  2. Non
- Savez-vous à qui vous pouvez formuler vos demandes de matériel:*
109. Petit matériel (craies, etc.)?
1. Oui
  2. Non
110. Matériel scolaire (crayons, livres)?
1. Oui
  2. Non
111. Equipement de classe (chaises, tableaux)?
1. Oui
  2. Non
112. Equipement de collège, de cours, de salle de gymnastique, etc.?
1. Oui
  2. Non
113. Existe-t-il des directives vous obligeant à communiquer régulièrement des informations relatives à votre classe?
1. Oui
  2. Non
114. Si oui, sont-elles écrites?
1. Oui
  2. Non
115. S'il existe des directives orales, de qui proviennent-elles?
1. OIP
  2. Directeur
  3. Inspecteur ou maître-délégué
  4. Commission scolaire
  5. Autre (préciser sur feuilles annexées)
116. Lorsque du matériel ou des manuels paraissent inadaptés, pouvez-vous adresser des critiques?
1. Oui
  2. Non

117. Si oui, à qui?
1. Ne sais pas
  2. DIP
  3. Directeur
  4. Inspecteur ou maître-délégué
  5. Commission scolaire
  6. CNDP
  7. Bureau du matériel
  8. Autre (préciser sur feuilles annexées)
118. Si oui, obtenez-vous des réponses (positives ou négatives)?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
119. Vous êtes-vous déjà adressé à un inspecteur ou un maître-délégué pour un problème particulier?
1. Oui
  2. Non
120. Devez-vous communiquer vos expériences pédagogiques (en dehors de mandats officiels)?
1. Oui
  2. Non
121. Si oui, à qui?
1. A vos collègues
  2. A votre directeur
  3. Au DIP
  4. A une commission
  5. Autre (préciser sur feuilles annexées)
122. Avez-vous la possibilité de participer à la préparation des décisions relatives à la gestion de l'école?
1. Oui
  2. Non
123. Si non, désireriez-vous y participer?
1. Oui
  2. Non
124. Êtes-vous consulté lors de l'établissement ou révision de règlements internes de l'école?
1. Oui
  2. Non
125. Participez-vous à l'élaboration des programmes?
1. Oui
  2. Non
126. Existe-t-il des directives officielles en matière pédagogique? (à l'exclusion des cas expérimentaux)
1. Oui
  2. Non
127. Si oui, participez-vous à leur élaboration?
1. Oui
  2. Non
128. Si non, le souhaiteriez-vous?
1. Oui
  2. Non
129. Vous formule-t-on un ou plusieurs objectifs en début d'année? (en dehors des programmes)
1. Oui
  2. Non
- 129a. Si oui, le(s) quel(s)? (Répondre sur feuilles annexées)
130. Votre enseignement est-il contrôlé?
1. Oui
  2. Non

131. Si oui, par qui?
1. DIP
  2. Directeur
  3. Inspecteur ou maître-délégué
  4. Maître principal (secondaire)
  5. Maître de classe (secondaire)
  6. Instituteur principal (primaire)
  7. Membre commission scolaire
  8. Autre (préciser sur feuilles annexées)
132. Si oui, comment?
1. Epreuves communes
  2. Visites
  3. Autre (préciser sur feuilles annexées)
133. A qui transmettez-vous les notes et/ou moyennes des élèves de votre classe?
1. Direction
  2. Maître principal (secondaire)
  3. Maître de classe (secondaire)
  4. Inspecteur ou maître-délégué
  5. Instituteur principal (primaire)
  6. CNDP
  7. Orientation professionnelle
  8. Autre (préciser sur feuilles annexées)
134. A qui transmettez-vous les informations relatives à l'absence des élèves de votre (vos) classe(s)?
1. Direction
  2. Maître principal (secondaire)
  3. Maître de classe (secondaire)
  4. Instituteur principal (primaire)
  5. Autre (préciser sur feuilles annexées)
135. Devez-vous transmettre régulièrement des informations sur l'ambiance de votre classe? (en dehors des conseils de classe)
1. Oui
  2. Non
136. Si oui, à qui?
1. Direction
  2. Maître principal (secondaire)
  3. Maître de classe (secondaire)
  4. Instituteur principal (primaire)
  5. Inspecteur ou maître délégué
  6. Autre (préciser sur feuilles annexées)
- 137.\* Si vous êtes maître de classe, pouvez-vous donner des directives aux enseignants de votre classe?
1. Oui
  2. Non
- 137a. Si oui, lesquelles?
- (Répondre sur feuilles annexées)
138. Lorsque vous formulez des critiques à l'égard des méthodes pédagogiques, du programme, etc., recevez-vous des informations en retour?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
139. Lorsque vous formulez des remarques relatives à des problèmes administratifs, en tient-on compte?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois

\* Ne concerne pas le primaire.

140. Lorsque vous formulez des remarques relatives à des problèmes administratifs, en tient-on compte?
1. Oui
  2. Non
  3. Parfois
- 141.\* Si vous êtes maître de classe, transmettez-vous automatiquement au maître de classe du niveau suivant des informations relatives à la marche de la classe? (à l'exception des bulletins)
1. Oui
  2. Non
142. Quelqu'un contrôle-t-il en cours d'année l'état d'avancement de votre classe par rapport au programme à réaliser?
1. Oui
  2. Non
143. Si oui, qui?
1. Directeur
  2. Inspecteur ou maître-délégué
  3. Maître de classe (secondaire)
  4. Instituteur principal (primaire)
144. Le maître de classe connaît-il les notes des élèves de sa classe dans les disciplines qu'il n'enseigne pas?
1. Oui
  2. Non
145. Parmi les activités suivantes, quelles sont celles qu'une personne autre que vous-même contrôle?
1. Discipline
  2. Absences
  3. Résultats scolaires
146. Avez-vous la possibilité d'expérimenter librement de nouvelles méthodes pédagogiques?
1. Oui
  2. Non
147. Pouvez-vous obtenir des crédits pour expérimenter librement de nouvelles méthodes pédagogiques?
1. Oui
  2. Non
148. Si oui:
1. Rarement
  2. Parfois
  3. Souvent
149. Quelle est l'importance de votre travail administratif en dehors des heures d'enseignement? (Nous ne considérons pas la correction d'épreuves et la préparation des leçons comme du travail administratif)
1. Négligeable
  2. Jusqu'à 3 heures par semaine
  3. De 3 à 6 heures par semaine
  4. Plus de 6 heures par semaine
150. Participez-vous à l'élaboration de méthodes pédagogiques?
1. Oui
  2. Non
151. Si non, désireriez-vous y participer?
1. Oui
  2. Non

\* Ne concerne pas le primaire.

152. Si on vous déchargeait des tâches administratives, pourriez-vous consacrer plus de temps aux problèmes pédagogiques?
1. Oui
  2. Non
153. Désirez-vous pouvoir bénéficier d'avantages particuliers pour vos loisirs?
1. Oui
  2. Non
- 153a. Si oui, lesquels?
- (Répondre sur feuilles annexées)
154. Savez-vous à qui vous adresser en cas de conflit avec un collègue?
1. Oui
  2. Non
155. Si oui, à qui?
1. OIP
  2. Inspecteur ou maître délégué
  3. Directeur
  4. Maître principal ou instituteur principal
  5. SPN
  6. Autre (préciser sur feuilles annexées)
156. Avez-vous déjà été *contacté* pour collaborer à des études pédagogiques?
1. Oui
  2. Non
157. Avez-vous été intégré rapidement dans l'école lorsque vous y êtes entré?
1. Oui
  2. Non
158. Les possibilités de recyclage vous paraissent-elles suffisantes?
1. Oui
  2. Non
159. Les possibilités de formation continue, dans des domaines périphériques à vos branches d'enseignement, vous paraissent-elles suffisantes?
1. Oui
  2. Non
160. Dans la conception actuelle de sa fonction, pensez-vous que l'inspecteur d'école ou le maître délégué joue un rôle utile?
1. Oui
  2. Non
- 160a. Si non, pourquoi?
- (Répondre sur feuilles annexées)
161. Pensez-vous que la connaissance du niveau qu'ont atteint les élèves qui entrent dans votre classe est nécessaire pour vous permettre d'assurer un enseignement de qualité?
1. Oui
  2. Non
162. Pensez-vous que la connaissance des exigences de la classe supérieure à la vôtre est nécessaire pour vous permettre d'assurer un enseignement de qualité?
1. Oui
  2. Non

163. Estimez-vous utile le règlement de discipline? 1. Oui  
2. Non
164. Pensez-vous que le règlement de discipline doit être revu? 1. Oui  
2. Non
165. Estimez-vous que les crédits qui vous sont accordés pour votre formation continue sont suffisants? 1. Oui  
2. Non
166. Avez-vous pu choisir d'enseigner les branches qui vous convenaient le mieux? 1. Oui  
2. Non
167. Le dialogue avec les élèves (objectif: développement des aptitudes et/ou acquisition de connaissances) vous paraît-il? 1. Souhaitable  
2. Indispensable  
3. Impossible
168. Disposez-vous de locaux para-scolaires? (salle de jeux, de détente, d'études, etc.) 1. Oui  
2. Non
169. Les élèves disposent-ils de locaux para-scolaires? 1. Oui  
2. Non
170. Les élèves utilisent-ils la bibliothèque? 1. Oui  
2. Non
- 170a. Si non, à votre avis pourquoi? (Répondre sur feuilles annexées)
171. Travaillez-vous en groupe? 1. Oui  
2. Non
172. Pouvez-vous modifier la disposition des sièges et des tables dans les classes (par ex. pour du travail de groupe)? 1. Oui  
2. Non
173. Si non, le souhaiteriez-vous? 1. Oui  
2. Non
174. Estimez-vous que le service de bibliothèque est suffisant? 1. Oui  
2. Non
- 174a. Si non, pourquoi? (Répondre sur feuilles annexées)
175. Estimez-vous que le service de bibliothèque pour les élèves est suffisant? 1. Oui  
2. Non





















TABLEAU 1 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

C 6 Tableaux croisés

FACTEURS INTERNES  
Q 19 EQUIPEMENT PAR TYPES D'ECOLES (NOMBREUSES CLASSES)

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	5	17	4	8	0	34
OUI	22	138	65	29	1	255
NON	4	32	36	19	1	92
TOTAL	31	187	105	56	2	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 19 EQUIPEMENT PAR TYPES D'ECOLES (NOMBREUSES CLASSES)

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	1.3	4.5	1.0	2.1	0.0	8.9
OUI	5.8	36.2	17.1	7.6	0.3	66.9
NON	1.0	8.4	9.4	5.0	0.3	24.1
TOTAL	8.1	49.1	27.6	14.7	0.5	100.0

## \* Légende:

Sans REP	Sans réponse
1	Centre scolaire
2	Ecole de quartier
3	Ecole de village
4	Classe indépendante

TABLEAU 2 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

C 6

FACTEURS INTERNES  
O 24 EQUIPEMENT PAR NIVEAUX

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0	2	0	6	0	8
1	2	57	92	50	2	203
2	1	84	55	29	1	170
TOTAL	3	143	147	85	3	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
O 24 EQUIPEMENT PAR NIVEAUX

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.0	0.5	0.0	1.6	0.0	2.1
1	0.5	15.0	24.1	13.1	0.5	53.3
2	0.3	22.0	14.4	7.6	0.3	44.6
TOTAL	0.8	37.5	38.6	22.3	0.8	100.0

Légende:

SANS REP	Sans réponse
1	Satisfaisant
2	Insatisfaisant

TABLEAU 3 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

C 6

FACTEURS INTERNES  
Q 24 EQUIPEMENT PAR TYPES D'ECOLES

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	3	3	2	0	0	8
1	17	118	41	26	1	203
2	11	66	62	30	1	170
TOTAL	31	187	105	56	2	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 24 EQUIPEMENT PAR TYPES D'ECOLES

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	0.8	0.8	0.5	0.0	0.0	2.1
1	4.5	31.0	10.8	6.8	0.3	53.3
2	2.9	17.3	16.3	7.9	0.3	44.6
TOTAL	8.1	49.1	27.6	14.7	0.5	100.0

## Légende:

SANS REP	Sans réponse
1 - lignes	Oui
2	Non
1 - colonnes	Centre scolaire
2	Ecole de quartier
3	Ecole de village
4	Classe indépendante

TABLEAU 4 ) ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

C 6

FACTEURS INTERNES  
O 21 MOYENS (MANUELS) PAR NIVEAUX

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	1	4	2	16	0	23
SUFFIS.	0	39	66	40	2	147
INSUFF.	1	75	42	13	1	132
INADAPTE	1	25	37	16	0	79
TOTAL	3	143	147	85	3	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 21 MOYENS (MANUELS) PAR NIVEAUX

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.3	1.0	0.5	4.2	0.0	6.0
SUFFIS.	0.0	10.2	17.3	10.5	0.5	38.6
INSUFF.	0.3	19.7	11.0	3.4	0.3	34.6
INADAPTE	0.3	6.6	9.7	4.2	0.0	20.7
TOTAL	0.8	37.5	38.6	22.3	0.8	100.0

TABLEAU 5 ENQUÊTE 1, GESTION SCOLAIRE

C 8

FACTEURS INTERNES  
Q 26 SUPPORT ADMINISTRATIF PAR TYPES D'ÉCOLES

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	0	1	4	0	0	5
OUI	9	38	16	7	0	70
NDN	8	89	66	48	2	213
SUR DEM.	11	44	7	1	0	63
SAIS PAS	3	15	12	0	0	30
TOTAL	31	187	105	56	2	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 26 SUPPORT ADMINISTRATIF PAR TYPES D'ÉCOLES

	SANS REP	1	2	3	4	TOTAL
SANS REP	0.0	0.3	1.0	0.0	0.0	1.3
OUI	2.4	10.0	4.2	1.8	0.0	18.4
NON	2.1	23.4	17.3	12.6	0.5	55.9
SUR DEM.	2.9	11.5	1.8	0.3	0.0	16.5
SAIS PAS	0.8	3.9	3.1	0.0	0.0	7.9
TOTAL	8.1	49.1	27.6	14.7	0.5	100.0

## Légende:

SANS REP	Sans réponse
1	Centre scolaire
2	École de quartier
3	École de village
4	Classe indépendante

TABLEAU 6 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

C 6

FACTEURS INTERNES  
Q 152 DECHARGE ADMINISTRATIVE

SEXE ET NIVEAU	SANS REP	PRIM.	SEC.INF	SEC.SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0	0	0	0	0	0
MASCULIN	0	17	30	9	0	56
FEMININ	0	12	7	1	0	20
TOTAL	0	29	37	10	0	76

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 152 DECHARGE ADMINISTRATIVE

SEXE ET NIVEAU	SANS REP	PRIM.	SEC.INF	SEC.SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
MASCULIN	0.0	22.4	39.5	11.8	0.0	73.7
FEMININ	0.0	15.8	9.2	1.3	0.0	26.3
TOTAL	0.0	38.2	48.7	13.2	0.0	100.0

TABLEAU 7 ENQUÊTE 1. GESTION SCOLAIRE

C 6

FACTEURS INTERNES  
Q 27 FORMATION PROFESSIONNELLE ADAPTEE AUX EXIGENCES DES FONCTIONS

SEXE ET ANCIENNETE	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0	0	0	0	0	0	1	1
MASCULIN	0	6	22	17	12	6	3	66
FEMININ	0	5	19	11	5	2	4	46
TOTAL	0	11	41	28	17	8	8	113

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 27 FORMATION PROFESSIONNELLE ADAPTEE AUX EXIGENCES DES FONCTIONS

SEXE ET ANCIENNETE	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9
MASCULIN	0.0	5.3	19.5	15.0	10.6	5.3	2.7	58.4
FEMININ	0.0	4.4	16.6	9.7	4.4	1.6	3.5	40.7
TOTAL	0.0	9.7	36.3	24.8	15.0	7.1	7.1	100.0

Légende:

SANS REP	Sans réponse
1	0-1 an
2	2-5 ans
3	6-10 ans
4	11-15 ans
5	16-20 ans
6	Plus de 20 ans

TABLEAU 8 ENQUÊTE 1, GESTION SCOLAIRE

C8

FACTEURS INTERNES  
Q 6-156 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0	4	3	4	2	1	4	18
OUI	0	14	63	47	36	15	43	218
NON	0	6	45	36	26	15	17	145
TOTAL	0	24	111	87	64	31	64	381

TABLEAU 1 POURCENTAGES 1

FACTEURS INTERNES  
Q 6-156 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0.0	1.0	0.6	1.0	0.5	0.3	1.0	4.7
OUI	0.0	3.7	16.5	12.3	9.4	3.9	11.3	57.2
NON	0.0	1.6	11.8	9.4	6.8	3.9	4.5	38.1
TOTAL	0.0	6.3	29.1	22.8	16.8	8.1	16.8	100.0

## Légende:

SANS REP	Sans réponse
1	0-1 ans
2	2-5 ans
3	6-10 ans
4	11-15 ans
5	16-20 ans
6	Plus de 20 ans

C 6

TABLEAU 10 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 27-158 FORMATION DE BASE - RECYCLAGE

		SANS REP		NON		TOTAL
				OUI	NON	
SANS REP		3	11	4		18
OUI		4	163	51		218
NON		2	85	58		145
TOTAL		9	259	113		381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 27-158 FORMATION DE BASE - RECYCLAGE

		SANS REP		NON		TOTAL
				OUI	NON	
SANS REP		0.8	2.9	1.0		4.7
OUI		1.0	42.8	13.4		57.2
NON		0.5	22.3	15.2		38.1
TOTAL		2.4	68.0	29.7		100.0

C 8

TABLEAU 9 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 12-158 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

		SANS REP MASCULIN		FEMININ		TOTAL
SANS REP		9	9			18
OUI		102	111			218
NON		93	49			145
TOTAL		204	169			381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 12-158 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

		SANS REP MASCULIN		FEMININ		TOTAL
SANS REP		0.0	2.4	2.4		4.7
OUI		1.3	26.8	29.1		57.2
NON		0.8	24.4	12.9		38.1
TOTAL		2.1	53.5	44.4		100.0

C8

TABLEAU 12 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 2-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0	12	18	11	3	42
OUI	2	90	52	22	2	168
NDN	3	41	77	52	0	173
TOTAL	5	143	147	85	5	381

TABLEAU 13 (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 2-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.0	3.1	4.7	2.9	0.3	11.0
OUI	0.5	23.0	13.6	5.4	0.5	44.1
NDN	0.3	10.8	20.2	13.6	0.0	44.9
TOTAL	0.8	37.5	38.6	22.3	0.8	100.0

C8

TABLEAU 11 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 2-158 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0	6	4	7	1	18
OUI	2	311	75	29	1	218
NDN	1	26	68	49	1	145
TOTAL	3	143	147	85	3	381

TABLEAU 12 (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 2-158 POSSIBILITES DE RECYCLAGE

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.0	1.6	1.0	1.8	0.3	4.7
OUI	0.5	29.1	19.7	7.6	0.5	57.2
NDN	0.3	6.8	17.8	12.9	0.3	38.1
TOTAL	0.8	37.5	38.6	22.3	0.8	100.0

TABLEAU 13 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

C6

FACTEURS INTERNES  
Q 6-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0	7	9	8	7	3	8	42
OUI	0	10	48	35	29	10	36	168
NON	0	7	54	44	28	18	20	171
TOTAL	0	24	111	87	64	31	64	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
Q 6-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	1	2	3	4	5	6	TOTAL
SANS REP	0.0	1.6	2.4	2.1	1.5	0.8	2.1	11.0
OUI	0.0	2.6	12.6	9.2	7.6	2.6	9.4	44.1
NON	0.0	1.8	14.2	11.5	7.3	4.7	5.2	44.9
TOTAL	0.0	6.3	29.1	22.8	16.8	8.1	16.8	100.0

Légende:

SANS REP	0- 1 an
1	2- 6 ans
2	6-10 ans
3	11-15 ans
4	16-20 ans
5	Plus de 20 ans
6	

C 6

TABLEAU 14 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
0 2-39 CHANGEMENTS DE NIVEAU

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF.	SEC. SUP.	TECH.	TOTAL
SANS REP	1	19	19	22	2	63
OUI	1	61	64	27	1	154
NON	1	63	64	36	0	164
TOTAL	3	143	147	85	3	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
0 2-39 CHANGEMENTS DE NIVEAU

	SANS REP	PRIM.	SEC. INF.	SEC. SUP.	TECH.	TOTAL
SANS REP	0,3	5,0	5,0	5,8	0,5	26,5
OUI	0,3	16,9	16,8	1,1	0,7	40,4
NON	0,3	16,9	16,8	9,1	0,0	49,2
TOTAL	0,8	37,5	38,6	22,3	0,8	100,0

C 6

TABLEAU 14 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
0 12-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	MASCULIN	FEMININ	TOTAL
SANS REP	0	21	21	42
OUI	4	73	91	168
NON	4	110	57	171
TOTAL	8	204	169	381

TABLEAU (POURCENTAGES)

FACTEURS INTERNES  
0 12-159 POSSIBILITES DE FORMATION CONTINUE

	SANS REP	MASCULIN	FEMININ	TOTAL
SANS REP	0,0	5,5	5,5	11,0
OUI	1,0	19,2	23,9	44,1
NON	1,0	28,9	15,0	44,9
TOTAL	2,1	53,5	44,4	100,0



TABLEAU 18 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE C 8

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49 UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

NIVEAU SECONDAIRE INF.	SANS REP		OUI		NON PARTIEL.		TOTAL
	REP	NON	REP	NON	REP	NON	
SANS REP	0	0	0	0	0	0	0
OUI	29	0	29	1	1	0	30
NON	52	1	52	6	6	52	113
TOTAL	1	80	1	80	9	57	147

TABLEAU 19 POURCENTAGES 1

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49 UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

NIVEAU SECONDAIRE INF.	SANS REP		OUI		NON PARTIEL.		TOTAL
	REP	NON	REP	NON	REP	NON	
SANS REP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OUI	19.0	0.0	19.0	0.7	0.7	3.4	23.1
NON	35.4	0.7	35.4	5.4	5.4	35.4	76.9
TOTAL	0.7	54.4	0.7	61.1	6.1	38.8	100.0

TABLEAU 18 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE C 6

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49 UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

NIVEAU PRIMAIRE	SANS REP		OUI		NON PARTIEL.		TOTAL
	REP	NON	REP	NON	REP	NON	
SANS REP	1	0	0	0	0	0	1
OUI	10	24	10	6	6	35	35
NON	0	47	54	6	64	107	107
TOTAL	2	71	6	6	64	143	143

TABLEAU 19 POURCENTAGES 1

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49 UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

NIVEAU PRIMAIRE	SANS REP		OUI		NON PARTIEL.		TOTAL
	REP	NON	REP	NON	REP	NON	
SANS REP	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7
OUI	7.0	16.8	7.0	4.2	4.2	24.5	24.5
NON	0.0	32.9	37.8	4.2	44.8	74.8	74.8
TOTAL	1.4	49.7	4.2	4.2	44.8	100.0	100.0

C-6

TABLEAU 21 ENQUETE L. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 53-54. CONTENU/AGENCEMENT DES PROGRAMMES (DEGRE DE PROGRAMMATION)

SANS REP		SANS REP		TOTAL	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
11	0	3	0	22	22
11	207	91	207	299	299
0	57	2	57	59	59
22	213	86	213	380	380
TOTAL		TOTAL		TOTAL	

C-6

TABLEAU 20 ENQUETE L. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49. UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

SANS REP		SANS REP		TOTAL	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
1	1	0	1	3	5
34	14	34	14	49	49
0	14	0	14	31	31
2	31	47	5	85	85
TOTAL		TOTAL		TOTAL	

C-6

TABLEAU 20 ENQUETE L. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 43-49. UTILISATION DES METHODES ET CHOIX DU MATERIEL PEDAGOGIQUES

SANS REP		SANS REP		TOTAL	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
1.2	1.2	0.0	1.2	3.5	5.9
40.9	16.7	40.9	16.7	57.6	57.6
0.0	18.2	0.0	18.2	28.2	28.2
2.4	36.5	55.3	5.9	100.0	100.0
TOTAL		TOTAL		TOTAL	

C-6

TABLEAU 20 ENQUETE L. GESTION SCOLAIRE

FACTEURS INTERNES  
Q 53-54. CONTENU/AGENCEMENT DES PROGRAMMES (DEGRE DE PROGRAMMATION)

SANS REP		SANS REP		TOTAL	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
2.9	2.1	0.8	2.1	5.9	5.9
21.3	18.7	21.3	18.7	40.0	40.0
0.0	15.5	0.5	15.0	15.5	15.5
5.8	71.8	22.6	71.8	100.0	100.0
TOTAL		TOTAL		TOTAL	

C6

TABLEAU 23 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

FLUX HORIZONTALS  
Q 37-38 DIRECTIVES DES MAITRES DE CLASSES

NIVEAU SECONDAIRE INF.	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	55	45	3	103
OUI	1	1	8	10
NON	1	1	32	34
TOTAL	57	47	43	147

TABLEAU (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 37-38 DIRECTIVES DES MAITRES DE CLASSES

NIVEAU SECONDAIRE INF.	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	37.4	30.6	2.0	70.1
OUI	0.7	0.7	5.4	6.8
NON	0.7	0.7	21.8	23.1
TOTAL	38.8	32.0	29.3	100.0

C0

TABLEAU 22 ENQUETE 1, GESTION SCOLAIRE

FLUX HORIZONTALS  
Q 2-37 DIRECTIVES DES MAITRES DE CLASSES

MAITRES DE CLASSES	SANS REP	PRM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0	0	10	1	0	11
OUI	0	0	33	3	1	37
NON	2	0	25	25	0	52
TOTAL	2	0	68	29	1	100

TABLEAU (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 2-37 DIRECTIVES DES MAITRES DE CLASSES

MAITRES DE CLASSES	SANS REP	PRM.	SEC. INF	SEC. SUP	TECH	TOTAL
SANS REP	0.0	0.0	10.0	1.0	0.0	11.0
OUI	0.0	0.0	33.0	3.0	1.0	37.0
NON	2.0	0.0	25.0	25.0	0.0	52.0
TOTAL	2.0	0.0	68.0	29.0	1.0	100.0



TABLEAU 37 ENQUETE I. GESTION SCOLAIRE C 8

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU PRIMAIRE	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	1	2	8	11
OUI	3	6	210	119
NON	1	1	10	12
TOTAL	5	9	129	142

TABLEAU  
(POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU PRIMAIRE	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	0.7	1.4	5.6	7.7
OUI	2.1	4.2	77.5	83.8
NON	0.7	0.7	1.0	8.5
TOTAL	3.5	6.3	90.8	100.0

TABLEAU 38 ENQUETE I. GESTION SCOLAIRE C 8

FLUX HORIZONTALS  
Q 58-59 CHARGE DE TRAVAIL IDEVOTRS ET EPREUVES)

NIVEAU SECONDAIRE SUP.	SANS REP	OUI	NON	PARFOIS	TOTAL
SANS REP	0	0	0	2	2
OUI	4	4	21	24	55
NON	0	1	8	0	9
PARFOIS	0	0	7	12	19
TOTAL	0	5	42	38	85

TABLEAU  
(POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 58-59 CHARGE DE TRAVAIL IDEVOTRS ET EPREUVES)

NIVEAU SECONDAIRE SUP.	SANS REP	OUI	NON	PARFOIS	TOTAL
SANS REP	0.0	0.0	0.0	2.4	2.4
OUI	4.7	4.7	31.8	28.2	64.7
NON	0.0	1.2	9.4	0.0	10.6
PARFOIS	0.0	0.0	8.2	14.1	22.4
TOTAL	0.0	5.9	49.4	44.7	100.0

TABLEAU 29 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE C 6

FLUX HORIZONTAUX  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU  
SECONDAIRE SUP.

SANS REP	SANS REP		SANS REP		SANS REP	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	TOTAL
0	5	2	0	3	5	5
10	73	10	5	50	73	73
0	1	0	1	6	1	1
12	67	12	6	67	85	85
TOTAL						

TABLEAU 1 (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTAUX  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU  
SECONDAIRE SUP.

SANS REP	SANS REP		SANS REP		SANS REP	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	TOTAL
0.0	5.9	2.4	0.0	3.5	5.9	5.9
11.8	85.9	11.8	5.9	68.2	85.9	85.9
0.0	1.1	0.0	1.2	7.1	1.1	1.1
14.1	78.8	14.1	7.1	78.8	100.0	100.0
TOTAL						

TABLEAU 28 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE C 6

FLUX HORIZONTAUX  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU  
SECONDAIRE INF.

SANS REP	SANS REP		SANS REP		SANS REP	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	TOTAL
1	2	2	1	2	5	5
4	80	18	4	80	102	102
0	24	16	0	24	40	40
5	106	36	5	106	147	147
TOTAL						

TABLEAU 1 (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTAUX  
Q 142-54 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET AGENCEMENT DU PROGRAMME

NIVEAU  
SECONDAIRE INF.

SANS REP	SANS REP		SANS REP		SANS REP	
OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	TOTAL
0.7	1.4	1.4	0.7	1.4	3.4	3.4
2.7	67.4	12.2	2.7	67.4	97.4	97.4
0.0	16.3	10.9	0.0	16.3	27.2	27.2
3.4	72.1	24.5	3.4	72.1	100.0	100.0
TOTAL						

C6

TABLEAU 31 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVESNIVEAU  
SECONDAIRE INF.

SANS REP	DUI	NON	TOTAL
0	0	3	3
3	34	72	109
2	2	31	35
5	36	106	147

TABLEAU (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVESNIVEAU  
SECONDAIRE INF.

SANS REP	DUI	NON	TOTAL
0.0	0.0	2.0	2.0
2.0	23.1	49.0	74.1
1.4	1.4	21.1	23.8
3.4	24.5	72.1	100.0

C6

TABLEAU 30 ENQUETE 1. GESTION SCOLAIRE

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVESNIVEAU  
PRIMAIRE

SANS REP	DUI	NON	TOTAL
0	0	6	6
3	6	78	87
2	3	45	50
5	9	129	143

TABLEAU (POURCENTAGES)

FLUX HORIZONTALS  
Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVESNIVEAU  
PRIMAIRE

SANS REP	DUI	NON	TOTAL
0.0	0.0	4.2	4.2
2.1	4.2	54.5	60.8
1.4	2.1	31.5	35.0
3.5	6.3	90.2	100.0

TABLEAU 32

ENQUETE I, GESTION SCOLAIRE

C 8

## FLUX HORIZONTAUX

Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVES

NIVEAU SECONDAIRE SUP.	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	2	0	2	4
OUI	3	9	44	56
NON	1	3	21	25
TOTAL	6	12	67	85

TABLEAU

(POURCENTAGES)

## FLUX HORIZONTAUX

Q 142-45 CONTROLE DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTIVES

NIVEAU SECONDAIRE SUP.	SANS REP	OUI	NON	TOTAL
SANS REP	2.4	0.0	2.4	4.7
OUI	3.5	10.6	51.8	65.9
NON	1.2	3.5	24.7	29.4
TOTAL	7.1	14.1	78.8	100.0

**C7** Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants:  
quelques réponses aux questions ouvertes

Q 29 Estimez-vous que le système des classes de salaire tienne suffisamment compte des différences individuelles (qualité de l'enseignement, conscience professionnelle, etc.)?	NON	
	44 %	168
Q 29a Si non, pourquoi		
Ne tient pas compte de la conscience professionnelle		32
Ne tient pas compte de la qualité de l'enseignement		38
Ne tient pas compte des travaux parallèles ni de l'effort de formation permanente personnelle		14
Ne tient pas compte du nombre «d'ordres», d'heures, d'élèves		8
Ne tient pas compte de la formation		8
Ne tient pas compte de la différence entre enseignant «éducateur» et enseignant «fonctionnaire»		6
Autres ou sans commentaire		62

Commentaires divers:

- 22 enseignants estiment qu'il ne devrait pas y avoir de différences de salaire
- 7 enseignants pensent qu'il n'est pas possible de contrôler la conscience professionnelle et la qualité de l'enseignement
- 18 enseignants trouvent qu'il s'agit d'un problème délicat

Q 63 Estimez-vous disposer de tout le matériel scolaire nécessaire pour assurer votre enseignement ?	NON	
	52%	196
Q 63a Si non, que vous manque-t-il ?		
Moyens audio-visuels		43
Matériel spécifique pour certaines branches		47
Manuels pour professeurs et élèves		23
Matériel permettant le travail individuel		18
Tourne-disque, radio, enregistreur		20
Projecteur		9
Rétroprojecteur		7
Matériel de révision auto-correcteur		9
Matériel de démonstration		5
Matériel courant (papier, crayon, stencils)		12
Bibliothèque		7
Locaux pour activités spécifiques		15
Films		4
Jeux éducatifs		3
Photocopieuse		3
Magnétoscope		3

Remarque: le total (228) est supérieur au nombre de réponses négatives (196) parce qu'il a été donné plusieurs réponses conjointes.

<b>Q 91</b> Vous manque-t-il des informations que vous jugez indispensables à l'exercice de votre profession ?	OUI	
	30%	113
<b>Q 91a</b> Si oui, lesquelles?		
Expériences pédagogiques externes		37
Dossiers médico-psychologiques des élèves		19
Eléments méthodologiques		14
Informations concernant le matériel (disponible, nouveau)		12
Exigences et programmes futurs		7
Informations de coordination et collaboration		4
Informations sur les recyclages périodiques		4
Informations relatives à la «marche de l'école»		3
Informations sur les possibilités de formation en psychologie		2
Autres		11

<b>Q 137</b> Si vous êtes maître de classe, pouvez-vous donner des directives aux enseignants de votre classe?	OUI	
	26%	26
<b>Q 137a</b> Si oui, lesquelles?		
Directives pour la répartition du travail		10
Pour adopter une attitude commune face aux élèves		11
Directives pour la discipline générale		11
Directives pour l'organisation du travail		5
Directives pour la disposition des tables		3

Q 160 Dans la conception actuelle de sa fonction, pensez-vous que l'inspecteur d'école ou le maître délégué joue un rôle utile?	NON	
	36%	138
Q 160a Si non, pourquoi?		
Fonction administrative, sans relation avec la pédagogie		27
Sans rôle pédagogique, sans contact avec les élèves et instituteurs		20
L'inspecteur a trop à faire pour pouvoir jouer un rôle efficace		15
N'est d'aucune aide		12
Ne vient jamais ou rarement		17
Rôle de contrôleur-gendarme		5
La direction suffit		2
La fonction n'existe pas ou plus (maître délégué)		10
Autres ou sans commentaires		30

Remarque: Les taux de réponse des enseignants du niveau primaire et du niveau secondaire inférieur sont sensiblement identiques.

**C8** Dépouillement du questionnaire destiné aux enseignants:  
profil des réponses pour les critères correspondant au découpage de  
l'A.M.S.

Réponses globales enseignants			Profil des réponses				
Facteurs internes	Question No		++	+	+-	-	--
Equipements	1.1	19	x				
		21				x	
		24		x			
Personnel	1.2	26				x	
		27	x				
		29				x	
		30				x	
		32					x
Règles opératoires	1.3	14					x
		18		x			x
		36				x	
		37				x	
		39			x		
		40				x	
		41		x			
		42	x				
Degré de programmation	1.4	43		x			
		44	x				
		45	x				
		49					x
		51	x				
		53					x
		54	x				
Eléments de contrôle interne	1.5	56		x			
		58				x	
		59		x			
Totaux			7	5	1	8	4
				12	1	12	

Réponses globales		Profil des réponses					
Entrées du module de traitement		Question No	++	+	+ -	-	--
Entrées technologiques secondaires	3.2	60				x	
		62				x	
Entrées opératives	3.3	64			x		
		66	x				
		67	x				
		69				x	
		70				x	
		90			x		
Entrées informatives	3.4	91		x			
		71			x		
		72	x				
		73				x	
		74			x		
		75				x	
		76					x
		77				x	
		78		x			
		80				x	
		81				x	
		82					x
		83				x	
		85				x	
		86				x	
		87				x	
88					x		
89				x			
92					x		
93		x					
95					x		
96					x		
Totaux			4	3	5	15	3
				7	5	18	

Réponses globales			Profil des réponses				
Sorties du module de traitement		Question No	++	+	+-	-	--
Sorties technologiques secondaires	4.2	98		x			
Sorties opératives	4.3	99				x	x
		100					
		101		x			
		103					x
		106					x
		108					x
		109	x				
		110	x				
		111	x				
		112		x			
		113					x
		116	x				
		119				x	
		138				x	
139				x			
140				x			
Sorties informatives	4.4	120					x
Sorties informatives internes	5.2	130		x			
		135					x
Totaux			4	4	4	1	7
			8	4	8		

Réponses globales			Profil des réponses				
Sorties du module de pilotage		Question No	++	+	+-	-	--
Variables d'action	6.1	122				x	
		124		x			
		125					x
		126					x
		129					x
Variables de réglage	6.2	37				x	
		58			x		
		59			x		
137				x			
Sorties opératives	6.3	141				x	
Totaux			-	1	2	5	2
			1	2	7		

Réponses globales			Profil des réponses				
Variables essentielles		Question No	++	+	+-	-	--
Activité	7.1	142					x
Efficacité	7.3	144		x			
Totaux			-	1	-	-	1
			1		-	1	

Réponses globales			Profil des réponses				
Récapitulation		Question No	++	+	+-	-	--
Entrées du module de traitement			4	3	5	15	3
Sorties du module de traitement			4	4	4	1	7
Sorties du module de pilotage			-	1	2	5	2
Variables essentielles			-	1	-	-	1
Totaux			8	9	11	21	13
			17		11	34	
			17		45		
			8	54			

*Remarque:* Sur 62 questions correspondant aux critères du modèle d'analyse (A.M.S.)<sup>1</sup>, 34 sont franchement négatives, soit plus de la moitié; si l'on y ajoute les questions pour lesquelles nous avons obtenu des réponses partagées, nous obtenons un total de 45 réponses (72%) non positives. Cela signifie qu'un peu moins du trois quart des variables dont nous cherchions à déceler l'existence font défaut.

<sup>1</sup>Nous n'avons retenu que les questions dont le contenu correspond exactement aux critères, c'est-à-dire à l'exclusion de celles qui étaient difficilement classables, des sous questions et des questions générales (QE 145 et suivantes).

- 1 Le Thàn Khôi: «L'Industrie de l'enseignement». Paris, Les Editions de Minuit, 1967.
- 2 Schultz T.: «The Economic Value of Education», New York, London, Columbia, University Press, 1963.
- 3 Denison E.: «Measuring the Contribution of Education (and the Residual) to Economic Growth», Paris, OCDE, The Residual Factor and Economic Growth, 1964.
- 4 Coordination scolaire et tendances nouvelles de l'enseignement. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant adhésion du canton de Neuchâtel au concordat intercommunal sur la coordination scolaire du 13 novembre 1970.
- 5 OCDE: «Directives pour la politique de l'enseignement dans les années 70», L'Observateur de l'OCDE (Paris), No 47, août 1970, p. 37-43.
- 6 Dalle F., Bounine-Cabalé J.: «L'Entreprise du Futur», Paris, Calmann-Lévy, 1971.
- 7 Piaget J.: «Psychologie et Pédagogie». Paris, Denoël Gonthier, Bibliothèque Médiations, 1969.
- 8 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 138, 1972-73.
- 9 Département de l'Instruction publique: «Histoire de l'Instruction publique dans le canton de Neuchâtel», Attinger Frères, 1914.
- 10 Béguin F.: «Vie scolaire», Neuchâtel, Collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, 1948.
- 11 Bureau fédéral de statistique: «Annuaire statistique de la Suisse», Bâle, Birkhäuser Verlag.
- 12 Administration fédérale des contributions: «Finances et Impôts de la Confédération, des cantons et des communes», Berne, Statistique de la Suisse, Bureau Fédéral de statistiques.
- 13 Conseil fédéral: «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1972 (accompagné du plan financier pour les années 1973 et 1974)» (du 4 octobre 1971), Berne.
- 14 Toeffler A.: «Le choc du Futur», Paris, Denoël, 1971.
- 15 Janne H.: «Education permanente – Facteur de mutation». Dans: Conseil de l'Europe «Bulletin d'Information», No 3, 1969, p. 23.
- 16 «Rapport du Département de l'Instruction publique», Neuchâtel, Département de l'Instruction publique (publication annuelle).
- 17 Coombs P.-H.: «Qu'est-ce que la Planification de l'Education?», Paris, Unesco: Institut International de Planification de l'Education, 1970.
- 18 Jessua C.: «Coûts sociaux et coûts privés», Paris, PUF, 1968.
- 19 Baratin H.-L., Guédon M.-J.: «Organisation et Méthodes dans l'administration publique», Paris, Berger-Levrault, 1971.
- 20 Feuille d'Avis de Neuchâtel, 15 février 1972.
- 21 Samuelson P.A.: «L'Economique», Paris, Armand Colin, Collection U, 1972.
- 22 Office d'orientation et de formation professionnelle: «Université et Carrières (II)», Etudes et carrières (Genève), No 10, 1972, p. 3-16.
- 23 Janne H.: «Les principes généraux de la planification universitaire», Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1971.
- 24 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui des comptes et sur sa gestion. Exercice 1970.
- 25 Drucker P.: «La grande mutation: vers une nouvelle société», Paris, Les Editions d'Organisation, 1970.
- 26 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui des comptes et sur sa gestion, exercice 1969, Rapport du Département des Finances.
- 27 Gretler A., Haag D., Halter E., Kramer R., Munari S., Stoll F.: «La Suisse au-devant de l'éducation permanente», Lausanne, Payot, 1971.
- 28 Lussato B.: «Introduction critique aux théories des organisations», Paris, Dunod, 1972.
- 29 Tilles S.: «The Manager's Job – A Systems Approach», (Harvard Graduate School of Business and Administration), Harvard Business Review, January-February 1963.
- 30 Von Bertalanffy L.: «Théorie générale des systèmes», Paris, Dunod, 1973.
- 31 Chandler A.D. Jr: «Stratégies et structures de l'entreprise», Paris, Les Editions d'Organisation, 1972.
- 32 Huberman M.: «La gestion de l'innovation pédagogique», X<sup>e</sup> Séminaire de Montana, Cycle d'Orientation de l'Enseignement secondaire, Genève, septembre 1972 (polycopié).

- 33 Bourdieu P., Passeron J.-C.: «La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement», Paris, Editions de Minuit, 1970.
- 34 Groupe de Réflexion sur les Objectifs et les Structures de l'Ecole (GROS)/Conférence des chefs de Départements de l'Instruction publique de la Suisse romande et du Tessin: «Premier rapport; l'Ecole: ses fonctions, ses structures», Neuchâtel, mai 1972 (polycopié).
- 35 Terny G.: «Techniques modernes de calcul économique, choix des programmes et projets d'investissements publics», Analyse et Prévision (Paris), No 1-2, juillet-août 1967.
- 36 Kolm S.-Ch.: «L'Economie de l'environnement», L'Expansion (Paris), No 45, octobre 1971.
- 37 Conseil fédéral: «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les nouveaux articles constitutionnels (du 19 janvier 1972), Berne.
- 38 «Loi sur l'enseignement primaire», du 18 novembre 1908.
- 39 «Règlement d'exécution de la loi instituant une neuvième année de scolarité obligatoire», du 30 juin 1944.
- 40 «Ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité (ORM)», du 22 mai 1968.
- 41 «Loi sur l'enseignement secondaire», du 22 avril 1919.
- 42 «Règlement d'application de la loi sur l'enseignement secondaire», du 16 avril 1940.
- 43 «Loi fédérale sur l'aide aux universités», du 28 juin 1968.
- 44 «Loi sur l'Université», du 17 juin 1963.
- 45 «Règlement général de l'Université de Neuchâtel», du 4 mai 1965.
- 46 «Loi fédérale sur la formation professionnelle», du 20 septembre 1963.
- 47 «Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la formation professionnelle», du 30 mars 1965.
- 48 «Loi sur la formation professionnelle», du 17 mai 1938.
- 49 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 125, 1960-61.
- 50 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 130, 1964-65.
- 51 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 127, 1961-62.
- 52 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 135, 1969-70.
- 53 Conseil d'Etat neuchâtelois: «Rapport à l'appui d'un projet de loi instituant diverses mesures relatives à la réforme de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire», Bulletin officiel des délibérations, vol. 126, 1960-61.
- 54 Conseil d'Etat neuchâtelois: «Coordination scolaire et tendances nouvelles de l'enseignement. Rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant adhésion du canton de Neuchâtel au concordat intercantonal sur la coordination scolaire», du 13 novembre 1970.
- 55 Département de l'Instruction publique: «Statistiques intercantionales des écoles, canton de Neuchâtel» (polycopié).
- 56 OCDE, Conférence sur les politiques d'expansion de l'enseignement: «Politiques d'enseignement pour la décennie 1970/1980», Paris, OCDE, 1971.
- 57 Conseil d'Etat neuchâtelois: «Rapport au Grand Conseil en réponse à la motion de M. Alfred Olympi et consorts relative à la rationalisation des constructions scolaires», du 12 mai 1972.
- 58 Parnes H.S.: «Assessing the Educational Needs of a Nation», in Educational Planning, Ed. D. Adams, Syracuse University Press, 1964, in CERI/OCDE: «Perspectives différentes d'avenir de l'enseignement aux Etats-Unis et en Europe», Paris, OCDE, 1972.
- 59 Instruction publique: «Bulletin du département» (Neuchâtel), No 5, 14 novembre 1963.
- 60 Service cantonal d'orientation scolaire et professionnelle: «Considérations d'ordre statistiques relatives au système scolaire neuchâtelois», (polycopié).
- 61 Instruction publique: «Statistiques et scolarité» (Neuchâtel), No 1, 1973.
- 62 Département de l'Instruction publique, service de l'enseignement universitaire: «Diplômes délivrés à l'Université de Neuchâtel, taux de réussite, étude rétrospective 1965-1972», février 1974. (polycopié)
- 63 Caisse de pension de l'Etat: «Rapport du conseil d'administration pour l'exercice 1975», Neuchâtel.
- 64 Caisse cantonale de remplacement du personnel des Etablissements d'enseignement public: «Rapport du comité pour l'exercice 1973», Neuchâtel.
- 65 Chancellerie d'Etat: «Annuaire officiel de la République et Canton de Neuchâtel».
- 66 Parkinson C.N.: «1=2 ou les règles d'or de M. Parkinson», Paris, Editions R. Laffont, 1958.

- 67 Vuilleumier J.-Ph.: «La planification et la réglementation des constructions scolaires dans le canton de Neuchâtel», Neuchâtel, 12 mars 1974. (tiré à part)
- 68 Huet Ph., Bravo J.: «L'Expérience française de rationalisation des choix budgétaires», Paris, P.U.F., 1973.
- 69 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 128, 1968.
- 70 «RCB, bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires», Paris, No. 10/11, décembre 1972.
- 71 OCDE: «Mesure des résultats obtenus dans l'enseignement». L'Observateur de l'OCDE (Paris), No 65, août 1973, p. 33-35.
- 72 Métése J.: «L'analyse modulaire des systèmes de gestion», Paris, Hommes et Techniques, 1972.
- 73 Lawrence P.R., Lorsch J.W.: «Adapter les structures de l'entreprise», Paris, Ed. d'Organisation, 1973.
- 74 Nadler G.: «La conception des systèmes», Louvain, Vander, 1973.
- 75 Pauwels L. et Bergier J.: «Le matin des magiciens», Paris, Gallimard, 1960.
- 76 Newman W.H.: «L'Art de la gestion», Paris, Dunod, 1960.
- 77 Crozier M.: «Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences». Revue internationale des sciences sociales (Paris), vol. 20, No 1, 1968, p. 7-16.
- 78 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 137, 1972.
- 79 Chandler A.D. Jr cité par Hutchinson J.: «Panorama des stratégies et techniques du management», Paris, Publi-Union, 1972.
- 80 Jouineau C.: «L'analyse de la valeur et ses nouvelles applications industrielles», Paris, EME, 1968.
- 81 Chopard J.: «Implantation de l'approche valeur dans la structure des entreprises - Etude de la situation dans l'industrie suisse», Berne, Herbert Lang, 1975 (Thèse).
- 82 Subventions cantonales, enseignement primaire et secondaire, mobilier scolaire et matériel général d'enseignement, Département de l'Instruction publique, Neuchâtel, 1970.
- 83 Directives officielles pour l'aménagement des bâtiments scolaires destinés à l'enseignement primaire, Département de l'Instruction publique, Neuchâtel, 1973.
- 84 Directives officielles pour l'aménagement des bâtiments scolaires destinés à l'enseignement secondaire inférieur, Département de l'Instruction publique, Neuchâtel.
- 85 Recueil de la législation neuchâteloise, 4e édition, 1973.
- 86 «Bases 71», directives de l'Ecole normale cantonale, mai 1971.
- 87 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 128, 1963-64, p. 780.
- 88 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 134, 1969, p. 43.
- 89 Arrêté relatif à la rationalisation des activités des offices du département des moyens d'enseignement du 18 juillet 1974.
- 90 Arrêté portant révision du règlement d'application, pour les magistrats et les fonctionnaires de l'Etat, de la loi concernant les traitements des magistrats, des fonctionnaires de l'Etat et du personnel des établissements d'enseignement public, du 24 novembre 1970.
- 91 Koontz H., O'Donnel C.: «Les principes du management», Paris, Marabout, 1973.
- 92 Loi sur les communes, du 21 décembre 1964.
- 93 Sauvy A.: «Bureaux et bureaucratie», Paris, P.U.F., 1967.
- 94 Bursk E.C., Blodgett T.B.: «Les fonctions humaines du cadre dirigeant», Publi-Union, Paris, 1973.
- 95 Règlement général de la loi sur l'enseignement primaire, du 31 janvier 1930.
- 96 Grosser A.: «Démocratie et compétence», Vision, No 52, mars 1975.
- 97 Ecole Secondaire Régionale de Neuchâtel: «Règlement de la commission» du 19 mars 1954 révisé en septembre 1969.
- 98 Centre scolaire secondaire de Colombier et environs: «Règlement général» du 31 mars 1971.
- 99 Ecole Secondaire Régionale de Neuchâtel: «Arrêté du 24 avril 1959 sur les modalités de la représentation du corps enseignant aux séances de la commission d'école».
- 100 Ecole Secondaire Régionale de Neuchâtel: «Convention relative à l'institution d'une école secondaire régionale dont le siège est fixé à Neuchâtel», texte amendé de septembre 1972.

- 101 Centre scolaire secondaire de Colombier et environs: «Code de Vie Scolaire Cescolien», 1973-74.
- 102 Ecole Secondaire Régionale de Neuchâtel: «Directives à l'intention du corps enseignant», 1972.
- 103 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique de l'école supérieure de commerce de Neuchâtel», 7 mai 1973.
- 104 Règlement du Gymnase cantonal du 26 avril 1949.
- 105 Loi fédérale sur la formation professionnelle du 26 juin 1930.
- 106 Loi sur la formation professionnelle du 17 mai 1938, révisée au 1.8.73.
- 107 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 135, 1969-70 et 136, 1970-71.
- 108 «Rapport du Département de l'Instruction publique», Neuchâtel, Département de l'Instruction publique, 1970.
- 109 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique de l'école professionnelle commerciale», du 24 janvier 1958.
- 110 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique de l'école professionnelle et ménagère de jeunes filles», du 23 décembre 1912.
- 111 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique de l'Ecole de Mécanique et d'Electricité», du 21 mars 1958; modifié le 8.9.1969 pour devenir celui de «l'Ecole Technique de Neuchâtel».
- 112 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique de l'Ecole des Arts et Métiers», du 10 mars 1958.
- 113 Ville de Neuchâtel: «Arrêté organique du Centre de formation professionnelle de la Maladière», du 4 mars 1974.
- 114 Immer P.: Revue Economique et Sociale. (Lausanne) No 1, mars 1971.
- 115 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le développement de l'Université de Neuchâtel, du 10 février 1970.
- 116 Loi sur la réorganisation des autorités universitaires, du 23 mars 1971.
- 117 Règlement d'exécution de la loi sur la réorganisation des autorités universitaires, du 1er octobre 1971.
- 118 Arrêtés portant révision du règlement général de l'Université de Neuchâtel des 31.1.67, 26.7.67, 29.9.68, 6.5.69, 9.5.69.
- 119 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la réorganisation des autorités universitaires, du 19 février 1971.
- 120 Règlement de la Faculté des lettres du 3 décembre 1971.
- 121 Règlement des Conseils de collèges (Faculté des lettres) du 28 janvier 1972.
- 122 Règlement de la Faculté des sciences, du 22 mai 1973.
- 123 Règlement de la Faculté de droit et des sciences économiques du 29 octobre 1971.
- 124 Faculté des sciences, organisation des instituts; documents internes: institut de botanique (29.2.72), institut de chimie (sans date), institut de métallurgie structurale (sans date), institut de Géologie (sans date), institut de mathématiques (sans date), institut de zoologie (16.3.72), institut de physique (17.6.71).
- 125 Mélese J.: «La gestion par les systèmes», Paris, Hommes et Techniques, 1968.
- 126 Newmann W.H., Logan J.P.: «Strategy, Policy and Central Management», Cincinnati, South-Western Publishing Co., 1971.
- 127 Bulletin officiel de la Ville de Neuchâtel, No 4, 1972, éditorial de P. Meylan.
- 128 Urio G.-P.: «Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse», Genève, Médecine et Hygiène, 1972.
- 129 Sfez L.: «Critique de la décision», Paris, A. Colin, 1973.
- 130 Piaget J.: «Le structuralisme», Paris, PUF, Collection Que sais-je, 1970.
- 131 Sfez L.: «L'administration prospective», Paris, A. Colin, 1970.
- 132 March J.C. et Simon H.: «Les organisations», Paris, Dunod, 1969.
- 133 Crozier M.: «Le phénomène bureaucratique», Paris, Seuil, 1963.
- 134 Thoenig J.C.: «L'ère des technocrates», Paris, les Editions d'Organisation, 1973.
- 135 Ashby R.W.: «Design for Brain», Chapman and Hall, 1960.
- 136 Argenti J.: «Aide-mémoire des techniques de gestion», Paris, Editions d'Organisation, 1971.
- 137 Gélihier O.: «Le secret des structures compétitives», Paris, Hommes et Techniques, 1966.
- 138 Forrester Jay W.: «Un nouveau modèle de l'entreprise» (cité in Réf. 139).

- 139 Jantsch E.: «Prospective et Politique», Paris, OCDE, 1969.
- 140 Stopford J.M., Wells L.T. jr: «Direction et gestion des entreprises multinationales», Paris, Publi-Union, 1974.
- 141 Hall R.H.: «Intraorganizational Structural Variables». *Administration Science Quarterly*, décembre 1962 (cité in Réf. 73).
- 142 Woodward J.: «Management and Technology», Londres, Her Majesty's Printing Office, 1958 (cité in réf. 73).
- 143 Evan W.: «Indices of Hierarchical Structure of Industrial Organizations», *Management Sciences*, septembre 1963 (cité in Réf. 73).
- 144 Burns T., Stalker G.M.: «The management of Innovation», Londres, Tavistock Publications, 1961 (cité in Réf. 73).
- 145 Ansoff H.I. et Brandenbourg R.G.: «Repenser l'organisation» (cité in Réf. 139).
- 146 Dearden J.: «Computers: no impact on divisional control», *Direction et gestion*, (Paris) No 3, mai-juin 1970 (article traduit de HBR).
- 147 Enriquez E.: «Centralisation ou décentralisation des décisions» (cité in Réf. 148).
- 148 Colloque National de Cannes 1969: «Les problèmes de gestion dans l'entreprise», Paris, Dunod, 1970.
- 149 Eckmann D.P. et Mesarovic H.O.: «On some basic concept of the general systems theory», Actes du 3e Congrès international de Cybernétique, Namur, 1965 (cité in Réf. 150).
- 150 Métayer G.: «Cybernétique et organisations», Paris, Editions d'Organisation, 1970.
- 151 Cyert R.M., March J.G.: «Processus de décision dans l'entreprise», Paris, Dunod, 1970.
- 152 Jensen A. et al.: «Décision, planification, établissement de budget», Paris, OCDE-CERI, 1972.
- 153 Javeau C.: «Essai sur la réforme administrative des écoles», Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1970.
- 154 Johnson R.A., Kast F.E., Rosenzweig J.E.: «Théorie, conception et gestion des systèmes», Paris, Dunod, 1970.
- 155 Scott W.G., Mitchell T.R.: «Organisation des structures de l'entreprise», Paris, Publi-Union, 1973.
- 156 Bennis W.G.: «Changing organizations», New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1966 (cité in réf. 155).
- 157 Popper J.: «La dynamique des systèmes», Paris, Editions d'Organisation, 1973.
- 158 Higginson M.V.: «Managing with EDP», New York, American Management Association, 1965 (cité in réf. 148).
- 159 Annuaire de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'Instruction publique: «Politique de l'éducation – Enseignement secondaire de demain», Frauenfeld, Verlag Huber, 1972.
- 160 Ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité du 22 mai 1968 (état au 1er avril 1973).
- 161 Département de l'Instruction publique du canton de Genève: «Rapport de la Commission de Réforme du Collège de Genève», Genève, 1971 (cité in réf. 96).
- 162 Jasinski F.J.: «Adapting Organization to New Technology», *Harvard Business Review*, janvier-février 1959 (cité in réf. 148).
- 163 Centre social protestant de Neuchâtel et Département de l'Instruction publique: «Enquête jeunesse», Neuchâtel, 1972.
- 164 Mc Luhan M.: «La galaxie Gutenberg», Tours, Mame, 1967.
- 165 Simon H.A.: «The new science of management decision», New York et Evanston, Harper et Row, 1960 (cité in réf. 160).
- 166 Le Moigne J.L.: «Les systèmes de décision dans les organisations», Paris, P.U.F., 1974.
- 167 Le Moigne J.L.: «Les systèmes d'information dans les organisations», Paris, P.U.F., 1974.
- 168 Ansoff I.: «Stratégie du développement de l'entreprise», Paris, Hommes et Techniques, 1971.
- 169 Gorry G.A. et Scott Morton M.S.: «A framework for management information systems», *Cambridge, Sloan management review (M.I.T.)*, vol. 13, No 1, 1971 (cité in réf. 160).
- 170 Solliard M. et al.: «Procédures de décision dans les hautes écoles suisses – Etude descriptive et comparative», Lausanne, EPFL, 1975.

- 171 Barel Y.: «Prospective et analyse de systèmes», Paris, La documentation française (DATAR), 1971.
- 172 Bonnard C.: «Remarques sur la gestion des affaires publiques». Revue Economique et Sociale, No 4, décembre 1970.
- 173 Grand Conseil neuchâtelois: «Bulletin officiel des délibérations», vol. 128, 1962-63.
- 174 Loi concernant le statut des magistrats et des fonctionnaires de l'Etat, du 6 février 1951.
- 175 Rousson M.: «L'évaluation des emplois», Neuchâtel, Université, Centre de psychologie, vol. 1 et 2, 1974.
- 176 Mushkin S.: «Planification pour le développement de l'éducation dans un système de Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) (cité in réf. 166).
- 177 Hartley H.J.: «Educational Planning-Programming-Budgeting» Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1968.
- 178 Kravetz N.: «La gestion et la prise de décision dans la planification de l'éducation», Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Education, 1970.
- 179 Dunand Ph. et Greffe X.: «Problèmes budgétaires contemporains», Paris, P.U.F., 1970.
- 180 Dalin P.: «Etudes de cas d'innovation dans l'enseignement: IV. Stratégies d'innovation dans l'enseignement», Paris, CERI-OCDE, 1973.
- 181 Département de l'Instruction publique du canton de Vaud: «Etude sur l'organisation des départements cantonaux de l'Instruction publique de Suisse romande et du Tessin», Lausanne, DIP, 1970.
- 182 National Center for Higher Education Management Systems: «Resource Requirements Prediction Model» (RRPM), Boulder, 1973.
- 183 Hussain K.M., Freytag H.L.: HIS (Hochschul-Informationen-System GMBH), Pullach bei München, Verlag Dokumentation, 1973.
- 184 Hussain K.M.: «Vers un système d'information intégré pour la conduite des activités, la planification et l'établissement du budget dans les établissements d'enseignement supérieur», Paris, Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur, OCDE-CERI, 1973.
- 185 Thomas C.R.: «Conception d'un système de données» et Organisation des systèmes d'information», Paris, Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur, OCDE-CERI, 1973.
- 186 Godfrey P.: «Important elements in complex file systems», Amsterdam, DP Education IMB United Kingdom Ltd, 1970.
- 187 Lyon J., Tixier V.: «Les banques de données», Paris, TECSI - SOFTWARE, 1973 (contient une bibliographie importante).
- 188 Morris A.C.: «La nature de la planification et ses rapports avec la gestion», Paris, Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur, OCDE-CERI, 1973.
- 189 Jensen A. et al.: «Décision-planification, établissement de budget», Paris, OCDE-CERI, 1972.
- 190 Cleland D.I., King N.R.: «L'analyse de systèmes», Paris, Entreprise Moderne d'Édition, 1971.
- 191 Delobel Cl.: «Contributions théoriques à la conception et l'évaluation d'un système d'informations appliqué à la gestion», Grenoble, Université scientifique et médicale, 1973 (Thèse).
- 192 Scheurer F.: «Les systèmes de comptabilité», Cours d'économie commerciale, Neuchâtel, Université, 1965-66.
- 193 Crener M. et Dubois J.M.: «Planifier l'entreprise», Verviers, Marabout, 1974.
- 194 Perchet J. et Puyo J.: «L'homme et la structure réconciliés». Direction et gestion (Paris), No 5, septembre-octobre 1974.
- 195 Minot J.: «L'entreprise «Education nationale», Paris, Armand Colin, 1970.

## Index des tableaux

359

<b>Tableau 1:</b>	
Evolution des effectifs administratifs et de spécialistes rattachés au DIP	31
<b>Tableau 2:</b>	
Les commissions centrales du DIP	40
<b>Tableau 3:</b>	
Les commissions et groupes de travail du service de l'enseignement primaire	42
<b>Tableau 4:</b>	
Les commissions et groupes de travail du service de l'enseignement secondaire	44
<b>Tableau 5:</b>	
Les commissions et groupes de travail du service de l'enseignement technique et professionnel	46
<b>Tableau 6:</b>	
Les commissions de l'enseignement universitaire	47
<b>Tableau 7:</b>	
Répartition des commissions par nature et par secteurs	49
<b>Tableau 8:</b>	
Répartition des commissions par nature	51
<b>Tableau 9:</b>	
Enquête enseignants: Comparaison entre la répartition réelle de la population consultée et la répartition des réponses obtenues, par niveaux scolaires	179
<b>Tableau 10:</b>	
Enquête enseignants: Ancienneté des enseignants par niveaux	180
<b>Tableau 11:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des enseignants selon leur ancienneté	182
<b>Tableau 12:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des enseignants par ancienneté selon le sexe	183
<b>Tableau 13:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des enseignants par niveaux selon le sexe	184
<b>Tableau 14:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des enseignants par niveaux selon l'état-civil	186
<b>Tableau 15:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des réponses par types d'écoles	186
<b>Tableau 16:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des réponses par types de localités	187
<b>Tableau 17:</b>	
Enquête enseignants: Répartition des réponses par types de fonctions	187
<b>Tableau 18:</b>	
La classification des décisions: exemples de décisions	212

<b>Tableau 19:</b>		
	La classification des décisions: exemples de modèles et algorithmes .	213
<b>Tableau 20:</b>		
	Correspondance informations-décisions . . . . .	214
<b>Tableau 21:</b>		
	Caractéristiques des décisions de quelques activités-clé d'un système scolaire . . . . .	219
<b>Tableau 22:</b>		
	Techniques utilisables en gestion scolaire: quelques exemples . . . . .	220
<b>Tableau 23:</b>		
	Concordance entre les types d'informations, les niveaux d'organisation et les fonctions administratives . . . . .	234
<b>Tableau 24:</b>		
	Tableau de bord, extrait de RRPM: budget de l'organisation . . . . .	237
	A. cas du coût d'une discipline	
	B. cas du coût de l'un des départements d'une faculté	
	C. cas du coût d'une faculté	
<b>Tableau 25:</b>		
	Tableau de bord, extrait de RRPM: budget de programme et coût par étudiant, cas de quelques programmes . . . . .	240
<b>Tableau 26:</b>		
	Tableau de bord, extrait de RRPM: structure des coûts, clés de répartition, frais de structure	241

## Graphique

<b>Graphique 1:</b>		
	Evolution des effectifs administratifs et de spécialistes rattachés au DIP	32

# Figures

361

<b>Figure 1:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1850 .....	18
<b>Figure 2:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1900 .....	18
<b>Figure 3:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1955 .....	19
<b>Figure 4:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1960 .....	20
<b>Figure 5:</b>		
	Organigramme du DIP en 1968 .....	21
<b>Figure 6:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1969 .....	22
<b>Figure 7:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1970 .....	23
<b>Figure 8:</b>		
	Organigramme du DIP en 1970 .....	24
<b>Figure 9:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1971 .....	25
<b>Figure 10:</b>		
	Evolution de la place des fonctions du DIP .....	26
<b>Figure 11:</b>		
	Organigramme officiel du DIP en 1974 .....	27
<b>Figure 12:</b>		
	L'administration centrale de l'Instruction publique en 1974 .....	27
<b>Figure 13:</b>		
	Structure réelle du DIP en 1974 .....	29
<b>Figure 14:</b>		
	Organigramme officiel du Département des Finances en 1974 .....	33
<b>Figure 15:</b>		
	Organigramme officiel du Département des Travaux publics en 1974 .....	34
<b>Figure 16:</b>		
	Organigramme officiel du Département de l'Industrie en 1974 .....	35
<b>Figure 17:</b>		
	Organisation de l'enseignement primaire: les organes concernés ....	54
<b>Figure 18:</b>		
	Organisation de l'enseignement primaire: liens entre structure cantonale et structure communale .....	55
<b>Figure 19:</b>		
	Liens entre canton et communes: relations hiérarchiques et fonctionnel- les .....	56
<b>Figure 20:</b>		
	Liens entre canton et communes: relations fonctionnelles .....	56

<b>Figure 21:</b>	Organisation de l'enseignement primaire: une structure «line and staff»	58
<b>Figure 22:</b>	Organigramme reconstitué du Service de l'enseignement primaire ...	59
<b>Figure 23:</b>	Deux formes de structures-types .....	62
	A. Organigramme «pointu»	
	B. Organigramme «plat»	
<b>Figure 24:</b>	Organisation de l'enseignement secondaire inférieur: liens entre structures cantonale et communale .....	64
<b>Figure 25:</b>	Structure officielle de l'ESRN .....	66
<b>Figure 26:</b>	Structure officielle de CESCOLE .....	67
<b>Figure 27:</b>	Structure légale de l'ESRN .....	68
<b>Figure 28:</b>	Structure légale de CESCOLE .....	69
<b>Figure 29:</b>	Structure interne de l'ESRN .....	70
<b>Figure 30:</b>	Structure interne de CESCOLE .....	71
<b>Figure 31:</b>	Direction d'une école: structure à deux niveaux .....	73
<b>Figure 32:</b>	Enseignement secondaire supérieur: écoles cantonales .....	75
<b>Figure 33:</b>	Enseignement secondaire supérieur: écoles communales .....	75
<b>Figure 34:</b>	Organigramme reconstitué de l'Ecole Supérieure de Commerce de Neuchâtel .....	76
<b>Figure 35:</b>	Organigramme reconstitué du Gymnase de Neuchâtel .....	77
<b>Figure 36:</b>	Organigramme reconstitué du Service de l'enseignement secondaire .	79
<b>Figure 37:</b>	Centre de formation professionnelle de la Maladière: une organisation hiérarchique .....	82
<b>Figure 38:</b>	Centre de formation professionnelle de la Maladière: une organisation hiérarchique et fonctionnelle .....	83
<b>Figure 39:</b>	Organigramme reconstitué du Service de l'enseignement technique et professionnel .....	83

<b>Figure 40:</b>	Structure générale de l'Université avant la réorganisation de 1971 ...	85
<b>Figure 41:</b>	Structure de l'Université durant la période transitoire: 41A à 41G quelques solutions possibles .....	88
<b>Figure 42:</b>	Structure de l'Université durant la période transitoire: le cas d'un Institut .....	95
<b>Figure 43:</b>	Le système de gestion de l'entreprise .....	101
<b>Figure 44:</b>	Le système «Instruction publique» dans son environnement .....	103
<b>Figure 45:</b>	Une représentation du système «Instruction publique» .....	104
<b>Figure 46:</b>	Le système «administration publique» cantonal .....	105
<b>Figure 47:</b>	Le système «Instruction publique» .....	106
<b>Figure 48:</b>	Un système «administration publique» communal .....	107
<b>Figure 49:</b>	Organigramme de la direction générale de Sears .....	122
<b>Figure 50:</b>	Le système de l'Instruction publique neuchâtelois: les sous-systèmes d'enseignement .....	145
<b>Figure 51:</b>	Le système de l'Instruction publique neuchâtelois: les sous-systèmes de soutien .....	147
<b>Figure 52:</b>	Le sous-système de l'enseignement primaire: les couplages commission scolaire/classes et inspecteurs/classes .....	151
<b>Figure 53:</b>	Le sous-système de l'enseignement primaire: un niveau de contrôle ..	154
<b>Figure 54:</b>	Le sous-système de l'enseignement primaire: l'articulation des classes par niveaux .....	155
<b>Figure 55:</b>	Le sous-système de l'enseignement primaire: un module élémentaire, la classe .....	156
<b>Figure 56:</b>	Relations entre sous-systèmes cantonaux et communaux pour l'enseignement primaire .....	158
<b>Figure 57:</b>	Relations entre sous-systèmes cantonaux et communaux pour l'enseignement secondaire inférieur .....	158

<b>Figure 58:</b>	Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur: 1ère forme .	160
<b>Figure 59:</b>	Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur: 2e forme ..	161
<b>Figure 60:</b>	Le sous-système de l'enseignement secondaire inférieur: 3e forme ..	163
<b>Figure 61:</b>	Un sous-système de la scolarité obligatoire: le cas de l'enseignement d'une branche: 2e forme .....	166
<b>Figure 62:</b>	Un sous-système de la scolarité obligatoire: le cas de l'enseignement d'une branche: 1ère forme .....	168
<b>Figure 63:</b>	Sous-système de l'enseignement secondaire: l'ouverture d'un module	170
<b>Figure 64:</b>	La formation des élèves: une boîte noire .....	176
<b>Figure 65:</b>	Contrôle d'un «système classe» déterminé .....	197
<b>Figure 66:</b>	Un «système classe» indéterminé: le cas d'un programme .....	198
<b>Figure 67:</b>	Un «système classe» indéterminé: le cas de l'ensemble des programmes	198
<b>Figure 68:</b>	Un «système classe» contrôlable: la relation enseignants-pilote .....	199
<b>Figure 69:</b>	Un «système classe» contrôlable: la relation variables essentielles-pilote	199
<b>Figure 70:</b>	Un sous-système d'enseignement: le système d'objectifs .....	204
<b>Figure 71:</b>	Cycle de la R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires) .....	222
<b>Figure 72:</b>	La procédure décisionnelle actuelle de l'administration publique ..	223
<b>Figure 73:</b>	Représentation schématique d'un système d'information .....	235
<b>Figure 74:</b>	Constitution d'une banque de données intégrées à tous les niveaux de la prise de décision .....	236
<b>Figure 75:</b>	Processus de décision .....	246
<b>Figure 76:</b>	Structure nouvelle du DIP .....	248
<b>Figure 77:</b>	Structure nouvelle d'une école à unités centralisées .....	251

<b>Figure 78:</b>		
Structure nouvelle d'une école à unités décentralisées .....	252	
<b>Figure 79:</b>		
Structure nouvelle de l'Université .....	257	

Achévé d'imprimer sur les  
presses de l'imprimerie Fiedler,  
Arts Graphiques SA, La Chaux-de-Fonds,  
en septembre 1976