

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
Faculté de droit et des sciences économiques

Politique et planification de l'éducation en Suisse

Le cadre régional

Thèse
présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de docteur ès sciences sociales

par
Edo Poglià



PETER LANG
Berne · Francfort-s. Mein · New York
1983

Monsieur Edo Poggia est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat en sciences sociales intitulée: Politique et planification de l'éducation en Suisse: Le cadre régional. Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 24 mai 1983

Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques

Jean-Pierre Gern

© Editions Peter Lang SA, Berne 1983
Successeur des Editions
Herbert Lang & Cie SA, Berne

Tous droits réservés. Réimpression ou reproduction interdite par
n'importe quel procédé, notamment par microfilm, xérogaphie,
microfiche, microcarte, offset, etc.

Impression: Lang Druck SA, Liebefeld/Berne

TABLE DES MATIERES

Page

AVANT-PROPOS

<u>INTRODUCTION:</u> PROBLEMATIQUE TRAITEE ET DEMARCHE SUIVIE	I
--	---

<u>PARTIE I:</u> UN ESSAI DE SYSTEMATISATION	1
--	---

1. <u>Un modèle possible</u>	3
------------------------------	---

1.1 La démarche globalisante et la démarche analytique	3
--	---

1.2 Démarche scientifique et modèles	3
--------------------------------------	---

1.3 Le modèle proposé	6
-----------------------	---

2. <u>Le système éducatif suisse</u>	11
--------------------------------------	----

2.1 Introduction	11
------------------	----

2.2 Les structures de l'enseignement en Suisse	15
--	----

2.3 Ségmentations cantonales, unité et cohérence de l'ensemble	65
--	----

2.4 Quelques remarques sur le fonctionnement des systèmes d'enseignement	71
--	----

3. <u>Le complexe "politique - planification - administration" de l'éducation</u>	80
---	----

3.1 Des frontières floues entre les trois fonctions	80
---	----

3.2 Le réseau des institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation en suisse	83
---	----

3.3 Fonctionnement du réseau	106
------------------------------	-----

3.4 La planification de l'éducation	116
-------------------------------------	-----

3.5 La politique de l'éducation	157
---------------------------------	-----

3.6 L'administration de l'éducation	175
-------------------------------------	-----

	<u>Page</u>
4. <u>Les sources d'information de l'étude</u>	44
4.1 Les différentes sources utilisées	44
4.2 Différences intercantionales et inter-régionales: la difficulté de les isoler	46
8. <u>LES DISPARITES SELON LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT</u>	48
5. <u>La préscolarité</u>	48
5.1 Les hypothèses	48
5.2 L'offre préscolaire	50
5.3 La demande satisfaite	54
5.4 Quelques réflexions sur les causes possibles des disparités au niveau préscolaire	60
5.5 Quelles perspectives?	62
6. <u>La scolarité primaire</u>	64
6.1 Les hypothèses	64
6.2 La présence de l'école primaire dans la commune	73
6.3 L'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux	105
7. <u>La scolarité secondaire obligatoire</u>	140
7.1 Les hypothèses	141
7.2 Le lieu de fréquentation de l'école secondaire I	143
7.3 Des causes, des perspectives	149
8. <u>La formation secondaire supérieure</u>	151
8.1 Les hypothèses	152
8.2 L'offre gymnasiale	155
8.3 Taux de maturité et situations socio-géographiques, économiques et culturelles	161

	<u>Page</u>
8.4 Les écoles normales et les écoles de diplôme	185
8.5 Des causes, des perspectives	189
 9. <u>La formation professionnelle</u>	 191
9.1 Les hypothèses	192
9.2 La localisation des centres de formation professionnelle	194
9.3 Formation professionnelle: "l'émigration scolaire" des jeunes des régions de montagne et rurales et le rapport avec les situations socio-géographiques et économiques	194
9.4 Types de formation professionnelle	203
9.5 Des causes, des perspectives	205
 10. <u>La formation tertiaire (en particulier universitaire)</u>	 206
10.1 Les hypothèses	207
10.2 Formation universitaire et situations socio-géographiques, économiques et culturelles	208
10.3 Disparités des taux de fréquentation des Hautes Ecoles à l'intérieur des cantons	213
10.4 Les encouragements aux études	214
10.5 Cantons universitaires et non-universitaires	214
10.6 Des causes, des perspectives	219
 11. <u>L'éducation des adultes</u>	 219

<u>PARTIE III</u>	ELEMENTS POUR UNE PLANIFICATION DE L'EDUCATION DANS LES REGIONS SUISSES DE MONTAGNE	1
<u>INTRODUCTION</u>		3
1.	<u>La planification de l'éducation: les grandes lignes de son évolution: rappel</u>	6
2.	<u>Education et développement régional: tendances actuelles au niveau international</u>	10
2.1	Les nouvelles approches	10
2.2	Quelques rôles de l'école dans le dévelop- pement régional	13
2.3	Le rôle de l'éducation continue des adul- tes	16
2.4	Des contradictions à dépasser	17
2.5	Des tendances générales?	18
3.	<u>Planification de l'éducation dans les régions de montagne suisses selon la LIM</u>	20
3.1	L'hypothèse de la "consistance" des ré- gions LIM en vue d'une planification de l'éducation	20
3.2	Promotion de l'éducation et du développe- ment économique des régions de montagne	22
3.3	Les démarches planificatrices globales dans les régions LIM	24
3.4	Les activités de planification éducative dans les régions LIM	27
3.5	Un bilan de la LIM dans le secteur éduca- tif?	50
3.6	Des perspectives?	54

<u>CONCLUSIONS</u>	1
1. <u>Hypothèses générale et démarche adoptée</u>	1
2. <u>Description, explicitation et analyse de la plausibilité du modèle</u>	2
3. <u>Validité du modèle dans un secteur: l'influence du contexte socio-géographique</u>	3
3.1 Situations et problèmes éducatifs des régions de montagnes et rurales suisses	3
3.2 Un modèle d'intervention en vue de dépasser les problèmes éducatifs examinés	9
4. <u>Des voies d'"opérationnalisation" du modèle général</u>	11

Annexes partie I - partie II

Bibliographie partie I - partie II - partie III

... già che s'ù narsa a
péis, u garöss bè um bel
valor!

AVANT-PROPOS

La motivation qui est à la base de la présente étude est double.

D'une part, la curiosité de comprendre "vraiment" comment est structuré et comment fonctionne le monde de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, qui constitue - depuis longtemps désormais - mon milieu de travail. Curiosité d'autant plus grande d'ailleurs, que ce milieu n'est pas celui dans lequel j'ai été actif pendant les dix premières années de ma vie professionnelle, années marquées par les sciences exactes et les réalisations techniques.

Ma compréhension du monde de l'éducation - que j'essaie de systématiser ici et qui reste, j'en suis bien conscient, lacunaire et superficielle - s'est d'abord construite peu à peu, au fil des observations et des expériences directes, mais aussi sur la base des analyses, des réflexions et même des anecdotes - que j'ai pu entendre, venant de nombreux acteurs de ce milieu. C'est ainsi que, par exemple, je dois à U. HOCHSTRASSER l'idée de la nécessité d'analyser l'éducation non seulement en elle-même, mais en relation avec l'évolution scientifique, le progrès technologique et les impératifs économiques. De W. SDERENSEN je tiens, entre autres, la vision d'un système éducatif créatif, creuset des intelligences de demain et non pas seulement agent de transmission du savoir d'aujourd'hui; enseigner c'est montrer comment "fonctionne une intelligence". De E. EGGER j'ai appris à tenir compte, dans le monde de l'éducation suisse, de l'impact des relations interpersonnelles, ainsi que des savoir-faire personnels et à ne pas sous-évaluer la marge d'autonomie - réelle encore que limitée - des individus par rapport aux structures. Les réflexions de U.P. TRIER m'ont conduit à reconnaître que l'adéquation entre système éducatif et société ne peut pas être analysée comme s'il s'agissait de réalités statiques: à société en évolution, école qui innove.

La deuxième motivation est plus ancienne et est liée à ma biographie. En effet, quoi de plus naturel, pour quelqu'un qui est né et a grandi dans un village de montagne des Alpes tessinoises de

s'intéresser aux problèmes des régions de montagne, même s'il a dû (ou pu...) "descendre" en ville pour y faire des études et pour y travailler.

Néanmoins, afin que cet intérêt se concrétise et aboutisse à la présente étude, le détour par deux capitales a été nécessaire: Berna, et des activités liées à l'allocation des crédits LIM; Paris et la participation aux projets de l'OCDE sur "l'éducation et le développement local". Détour un peu compliqué certes, mais il m'a permis de comprendre que si les situations, les problèmes et les aspirations d'une vallée alpine sont peut-être peu de chose en soi, leurs sens est bien plus dense quand on les insère dans la réalité globale des régions montagneuses et rurales de Suisse et d'Europe.

Ce détour m'a amené aussi à rencontrer des chercheurs, des gestionnaires, des "hommes d'école", auxquels je dois plusieurs des idées qui sont à la base de la partie II et III de cette étude: M. BASSAND par exemple m'a rendu attentif au fait que la croissance socio-économique d'une région de montagne n'est pas automatiquement un acquis positif, elle peut s'inscrire parfois au passif de son identité culturelle profonde. P. FURTER m'a rappelé que si les réalités locales et régionales ont un sens en soi - c'est la vie de ceux qui y sont immergés - cela ne nous dispense pas d'ouvrir nos fenêtres sur l'ensemble de la Suisse, sur l'Europe et sur le monde. C'est J.M. BOLLAT qui m'a, entre autres, confirmé dans l'idée des liens indissolubles et nécessaires entre "comprendre" et "faire": outre l'analyse et la réflexion, la nécessité de l'action ... modeste mais obstinée.... De E. VENTURELLI j'ai appris à croire à nos propres analyses et prévisions, même quand tout le monde raisonne encore en fonction du passé ou du présent: cf. sa "découverte" des classes à plusieurs niveaux...).

Si mes dettes sont nombreuses et diverses en ce qui concerne les différents aspects de la matière abordée, c'est indubitablement à l'approche sociologique de M. ERARD que je dois la structure globale et - en admettant qu'elle y soit vraiment - la logique interne de l'ensemble de cette étude. C'est d'ailleurs cette sociologie qui m'a appris combien sont nombreuses les facettes de la réalité sociale et avec quelle multiplicité d'angles et d'instruments il est nécessaire de l'observer et de l'analyser.

Mais le chemin de "l'idée" à la réalisation est bien long et jamais il n'aurait pu être parcouru sans la collaboration de plu-

sieurs personnes et institutions à l'égard desquelles ma reconnaissance est vive:

- B. Meyer, qui a recueilli une partie des informations utilisées dans la partie II et qui s'est chargée, en particulier, d'une large part du travail de l'enquête concernant les enseignantes des classes à plusieurs niveaux, A. Strittmatter, les collaborateurs du ZBS, les membres du Groupe SIPRI I, et E. Ramaeyer du DIP du canton de Berne, sans l'initiative et l'engagement desquels cette enquête n'aurait jamais été réalisée;
- l'Office fédéral de la statistique, et la Centrale pour le développement économique régional qui m'ont fourni toutes les données à leur disposition, parfois élaborées spécialement pour cette étude;
- D. Schindler, qui a "mis en forme" mes brouillons et les a fait passer à l'état de "première rédaction";
- P. Furter, J.F. Dällenbach, M. Micheloni, D. Ruedin, qui ont bien voulu relire des parties de ce texte et qui m'ont fait bénéficier de leurs remarques et conseils.

En dernier lieu il me reste à remercier E. WEIBEL, le directeur de cette thèse, dont les conseils et la compréhension ont été déterminants pour la réalisation de mon projet.

INTRODUCTION :

PROBLEMATIQUE TRAITÉE ET DEMARCHE SUIVIE

1. La problématique

Une image courante des réalités éducatives est la suivante : la politique de l'éducation, parfois "éclairée" par la planification, toujours secondée par son "bras séculier", l'administration, détermine l'évolution des structures du système éducatif, et influence profondément son fonctionnement. D'autre part, étant admis que l'éducation participe largement au "modelage" des individus de notre société (par les valeurs, les compétences et les connaissances qu'elle transmet), il existerait une influence directe, de la volonté politique - exprimant, en principe, les options prédominantes dans la société - sur les individus qui la composent, en particulier sur les "citoyens de demain" que sont les enfants et les jeunes. C'est le schéma, simplifié à outrance, de "l'école comme mécanisme de reproduction de la société", de ses connaissances, de sa culture, de ses valeurs, mais aussi de ses stratifications sociales, et de ses échecs, de ses injustices. Globalisant, et donc "fascinant", ce modèle n'est nullement facile à reconstituer au travers de la réalité que nous avons sous les yeux. Notamment parce que celle-ci nous laisse entrevoir qu'entre la volonté politique et son application, d'autres centres de décision, d'initiative ou de résistance s'interposent ; par exemple, au niveau des administrations, des établissements scolaires ou de formation des enseignants, des groupements d'enseignants, de parents ou d'élèves. Autrement dit, il existerait une distance et une diatribe plus ou moins grande entre la décision politique (par exemple concernant la mise en œuvre d'une réforme, d'une innovation) et son application dans "la réalité de la salle de classe". L'incertitude quant aux liens réels entre "école" et "société", dont nous avons relevé un exemple ci-dessus, nous incite à nous poser les questions suivantes :

1. Quels sont les déterminants et les motivations de la politique de l'éducation? Plus précisément, quels sont le poids et la place des facteurs purement éducatifs, provenant de l'expérience pédagogique, de la recherche psychologique et sociopédagogique, ou encore des options et principes élaborés dans les "milieux de l'éducation (ex. égalité des chances scolaires, sélection plus ou moins précoce, etc.)?

Et d'autre part, quels sont les autres facteurs - culturels, économiques, géographiques, idéologiques ou autres - à même d'influencer la politique éducative?

2. Quel est l'impact effectif de la politique de l'éducation sur la structure et le fonctionnement du système éducatif? Inversement, quel est le "degré de liberté et d'autonomie" de ce système et des acteurs qui y sont impliqués (enseignants, spécialistes de l'éducation, élèves, etc.); et dans quelle mesure, les facteurs culturels, économiques, géographiques ou idéologiques contribuent-ils directement à déterminer les trajectoires des systèmes éducatifs?
3. Quel est l'impact du "sous-système social éducation" sur d'autres sous-systèmes sociaux, tels que "l'économie", "la culture", etc.? En d'autres termes, l'éducation a-t-elle l'influence déterminante, qu'on lui prête souvent, sur les individus et sur les faits sociaux?
4. De l'avis de certains "insiders" des systèmes éducatifs, la "politique de l'éducation" est largement influencée par "l'administration de l'éducation" et "la planification de l'éducation": qu'en est-il en réalité? Quels sont les rôles respectifs, les liaisons et les interférences entre ces niveaux fonctionnels?
5. Enfin, peut-on construire un modèle nous donnant une image globale des différentes composantes de "la réalité éducative" et de leurs interrelations?

2. La démarche suivie

Il n'est naturellement pas possible, dans le cadre de cette étude, d'effectuer une analyse exhaustive de la problématique

que esquissée ci-dessus. Nous nous contenterons donc, dans un premier temps, de donner un aperçu général des différentes composantes du problème, pour nous pencher ensuite plus longuement sur certaines d'entre elles. Pour ce faire, nous avons choisi de procéder de la manière suivante:

Partie I Présentation d'un modèle global de la "réalité éducative" suisse, description de ses différentes composantes et explicitation de leurs interrelations.

Partie II Analyse détaillée d'un aspect particulier du modèle, le "contexte socio-géographique", de ses relations avec la structure et le fonctionnement du (ou des) système(s) éducatif(s), et avec la politique, la planification et l'administration de l'éducation. Pour ce faire, nous privilégierons le point de vue régional, et porterons en particulier notre attention sur les régions de montagne et rurales de Suisse.

Partie III Cette analyse au niveau régional nous permettra de faire ressortir l'existence d'un certain nombre de problèmes que la politique, la planification et l'administration de l'éducation sont censés prendre en charge. Ce qui nous amènera à étudier la contribution possible de la planification de l'éducation (ou en tout cas un aspect de celle-ci) à la solution de ces problèmes.

PARTIE I

UN ESSAI DE SYSTEMATISATION

1. Un modèle possible
2. Le système éducatif suisse
3. Le complexe "politique - planification - administration"
de l'éducation
4. Les contextes de la politique, de la planification et de
l'administration de l'éducation
5. L'adéquation du modèle général à la réalité suisse

PARTIE I

UN ESSAI DE SYSTEMATISATION

1. Un modèle possible

1.1 Démarche globalisante et démarche analytique

Notre propos n'est pas d'évoquer la controverse - quasi historique au sein des sciences sociales - entre les tenants de l'"option globalisante", pour lesquels chaque fait social ne peut être interprété qu'en référence à l'ensemble des contextes sociaux dans lesquels il s'inscrit, et les tenants d'une démarche plus analytique - plus proche aussi des sciences naturelles, privilégiant généralement l'approche quantitative - pour lesquels l'efficacité scientifique conduit à des "approches ponctuelles" basées sur des principes tels que "toute chose par ailleurs étant considérée constante" et "les influences exercées sur le phénomène étudié ne pouvant pas être quantifiées ou identifiées avec précision ne sont pas prises en considération". Cette deuxième démarche implique aussi souvent une certaine méfiance des approches diachroniques et porte à négliger les facteurs historiques dans l'analyse des réalités sociales, dans la mesure où ils introduisent justement des relations non-identifiables avec précision et non-quantifiables.

Cette controverse ne nous tente guère, elle paraît aujourd'hui dépassée, du moins en partie: d'opposées, ces deux démarches peuvent devenir complémentaires, permettant au globalisant et au particulier, au synthétique et à l'analytique, au qualitatif et au quantitatif, de s'additionner dans la compréhension des faits sociaux. C'est sur la base de cette option et dans cette perspective que la présente étude est organisée: la proposition du modèle global de "la réalité éducative suisse" et l'analyse d'un aspect particulier de ce modèle (respectivement les parties I et II) devraient s'inscrire dans un rapport de complémentarité et s'interroger mutuellement.

1.2 Démarche scientifique et modèles

La démarche scientifique qui consiste à "reconstituer" la (une) réalité sociale à travers un modèle explicatif n'est pas l'apanage de l'approche "globalisante", telle que nous

l'avons définie plus haut. Même si elle apparaît avec plus d'évidence dans ce cas-là, la démarche modélisante sous-tend, même si c'est parfois de manière implicite, pratiquement chaque approche des sciences naturelles et des sciences sociales ¹⁾.

Sans pouvoir entrer ici dans l'analyse de l'essence et du statut des modèles dans la connaissance scientifique, ni même dans la description des différents modèles (mathématiques ou non, par ex.), nous tenons à rappeler les interrelations (et les interférences) qui lient la réalité (les faits bruts), le chercheur (ses options, ses connaissances, etc.) et le modèle; ceci à l'aide du schéma suivant:

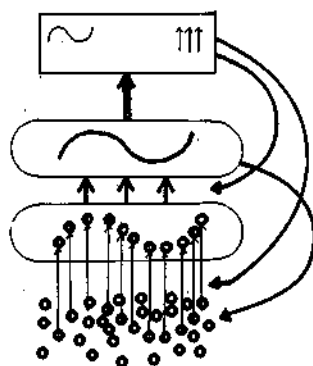
Fig. 1

Niveau philosophie
concepts
idéologie

Niveau modèle

Niveau réalité
"reconstituée"

Niveau réalité
"brute"



1) Pensons aux modèles thermodynamiques, aux modèles de la physique des particules, de la paléontologie, aux modèles économiques, démographiques, historiques etc. Dès qu'une branche scientifique dépasse l'observation "brute et sans préalable" (si cela peut exister), pour entrer dans la classification, et bien entendu dans l'explication, la démarche "modélisante" intervient.

Personne ne conteste que, en sciences sociales comme en sciences naturelles, la recherche ne peut considérer qu'une partie de la multitude des faits qui composent la réalité et que leur choix est déterminé par des critères propres à la fois au chercheur et à la discipline scientifique en question. En sciences économiques, par exemple, seule une partie de l'infinité des faits économiques bruts qui "composent" la production, la circulation et la consommation des "biens et services" économiques peut être prise en considération par l'approche scientifique. Par contre une minorité seulement reconnaît que le chercheur, l'économiste par exemple, choisit les faits qui lui paraissent significatifs, sur la base de critères et d'options épistémologiques, mais aussi philosophiques et idéologiques propres à sa discipline: il compose ainsi à partir de la "réalité brute" une "réalité reconstituée" (par exemple, celle de la politique monétaire et des prix).

Les faits économiques ainsi choisis entretiennent des liaisons - statiques et dynamiques - entre eux. La mise en relief de ces liens (dans notre exemple, il peut s'agir des liens entre les interventions de politique monétaire et l'inflation) et leur formalisation, à partir de concepts et de méthodes propres à la discipline ou inhérents à toute démarche scientifique (par ex. les règles de la logique formelle) constituent le modèle proprement dit (appelé dans certains cas ou dans certaines disciplines "théorie").

Bien entendu, une démarche n'est pas scientifique parce qu'elle élabore des modèles - d'autres démarches intellectuelles agissent de la même manière -, mais parce que ces modèles (ou théories) sont par la suite soumis à vérification, c'est-à-dire confrontés à la fois à la "réalité reconstituée" et aux faits "bruts". Mais si en sciences naturelles, cette confrontation peut généralement s'effectuer sous la forme d'expérimentation, ce n'est pas toujours le cas dans d'autres disciplines (par ex. l'histoire, les sciences sociales, mais aussi certaines branches des sciences naturelles, telle que l'astrophysique). Sans vouloir entrer dans la problématique de la vérification scientifique (ou plutôt de la falsification, si on ne veut pas oublier l'enseignement de Popper) notons tout de même que, plus on s'éloigne de l'expérimentation, plus la nécessité de "contrôler" la pertinence des passages entre "réalité brute", "réalité reconstituée" et modèle devient impérieuse. En d'autres termes, c'est le contrôle le plus strict

possible de la cohérence interne du modèle utilisé qui remplace l'expérimentation.

Rappelons enfin que tout développement scientifique procède par la critique - plus ou moins étendue - de ce qui était acquis jusque-là, c'est-à-dire par l'infirmité des modèles (ou théories) précédents ou de certains de leurs éléments. Ce qui signifie aussi, que dans les sciences, rien n'est acquis définitivement, que des zones d'incertitude subsistent invariablement, et que parfois, c'est l'accord de la communauté scientifique qui tient lieu de démonstration formelle ...

1.3 Le modèle proposé

a) Si l'on se réfère au champ plus particulier de l'éducation, on constate que les points de vue et les motivations qui peuvent sous-tendre la recherche sont nombreux; donc aussi nombreux sont les modèles pouvant servir à appréhender les "réalités éducatives": même si leurs éléments constitutifs - les "faits bruts" - restent les mêmes, leur agencement peut se modifier, selon le type de regard et les critères adoptés ¹⁾. Si c'est, par exemple, "l'acte éducatif", en tant que rapport spécifique entre enseignant et enseigné qui intéresse en premier lieu, le modèle mettra en évidence les facteurs psycho-pédagogiques qui influencent directement ce rapport. D'autres facteurs, relatifs au milieu physique ou intellectuel, à l'organisation scolaire, à la politique éducative, aux mentalités collectives, etc., se situeront alors sur des cercles concentriques, plus ou moins éloignés selon l'influence qu'ils exercent sur la relation éducative qui est au centre du modèle.

Dans le cas présent, la relation qui nous a intéressés dans un premier temps est celle entre la politique de l'éducation et le (ou les) système(s) éducatif(s): cette relation est donc au centre de notre modèle de référence.

1) Même si les éléments d'un paysage restent constants, l'image que l'on peut en avoir dépend de la position de l'observateur et de sa décision de prendre en compte tel ou tel aspect: les lignes, les couleurs, le contour, les détails etc. La prise en compte de cette réalité fait ressortir l'importance des choix initiaux d'une recherche, mais aussi la nécessité de leur explicitation préalable.

Néanmoins, cela ne signifie aucunement que cette relation est à priori privilégiée en tant que facteur explicatif du devenir du système éducatif. Au contraire, tout au long de l'explicitation du modèle qui couvre la partie I de cette étude, de nombreux éléments seront considérés qui tendent à "redimensionner" l'impact de la politique ainsi que de l'administration et de la planification de l'éducation sur le fait social "éducation". Parallèlement, nous mettrons l'accent sur l'importance d'autres facteurs - économiques, socio-géographiques, etc. - souvent considérés comme secondaires par les "insiders" de l'éducation.

- b) Comme le rappelle H. KRIESI ¹⁾, dans certains milieux de la sociologie et des sciences politiques, il est devenu courant de différencier la société en trois secteurs:
- le système politico-administratif
 - le système économique
 - les citoyens ("Bürgerschaft", autrement dit la "masse de la population", le "peuple", le "souverain").

Il est aussi courant d'admettre que, dans les pays industrialisés occidentaux, l'importance du système politico-administratif s'amplifie par rapport aux deux autres secteurs.

Si cela est vrai, le politologue et le sociologue sont parfaitement justifiés quant ils centrent leur analyse sur les structures et les processus de décision internes au système politico-administratif, ainsi que sur les acteurs qui participent à ces processus.

L'acceptation de cette approche entraîne une conséquence de taille. En effet, si la démonstration de l'existence d'une "élite du pouvoir politico-administratif" peut être faite (c'est ce qu'établit H. KRIESI pour le cas suisse), alors cette élite est aussi, du même coup, "l'élite de la société" dans le sens le plus global du terme.

- c) Les données et les informations ainsi que la connaissance "directe" concernant le "monde suisse de l'éducation", ne nous incitent pas à poser à priori un modèle

1) H. KRIESI, "Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik", Campus, Frankfurt, 1980.

élitiste pour le secteur de l'éducation de notre pays. Il nous a semblé plus approprié de choisir un modèle plus complexe et moins transparent, mais qui exercera moins lourdement son effet de "prédétermination" sur les résultats de l'analyse qu'il est censé "encadrer" et faciliter.

En effet, tout en tenant compte de l'impact de la politique de l'éducation, ainsi que de l'administration et de la planification, le modèle de la fig. 3 ne leur assigne pas, à priori, une influence plus lourde sur les phénomènes éducatifs que celle exercée par les "contextes" économiques, socio-géographiques, idéologiques etc., ou encore par certains groupes et individus extérieurs aux milieux de la politique et de l'administration de l'éducation (ex. enseignants).

Par ailleurs le modèle choisi est assez largement redevable de l'approche sociologique pluraliste proposée par G. GURVITCH ¹⁾, développée et systématisée par M. ERARD ²⁾. Le modèle respecte les lignes fondamentales de la sociologie pluraliste, à défaut de pouvoir en reprendre systématiquement tous les développements.

En effet, le haut degré même d'élaboration de ces développements les rendent difficilement opérationnels dans le cas d'une étude "exploratoire" comme la nôtre.

Nous sommes par contre de l'avis que l'application d'un appareil conceptuel d'analyse et d'explication ³⁾, tenant compte de l'ensemble des faits et relations sociales qui se tissent autour du thème central précité, pourrait - si les moyens d'investigation étaient suffisamment importants - se révéler très efficace, en vue d'approfondir l'analyse que nous ébauchons ici.

1) Cf. p.ex. G. GURVITCH et al., "Traité de sociologie", PUF, Paris, 1958.

2) M. ERARD, "Eléments d'une sociologie d'entreprise", in L'Entreprise, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1960.

M. ERARD, "Esquisse d'une sociologie des classes sociales en Suisse", Cahiers Internationaux de sociologie, Paris, 1965.

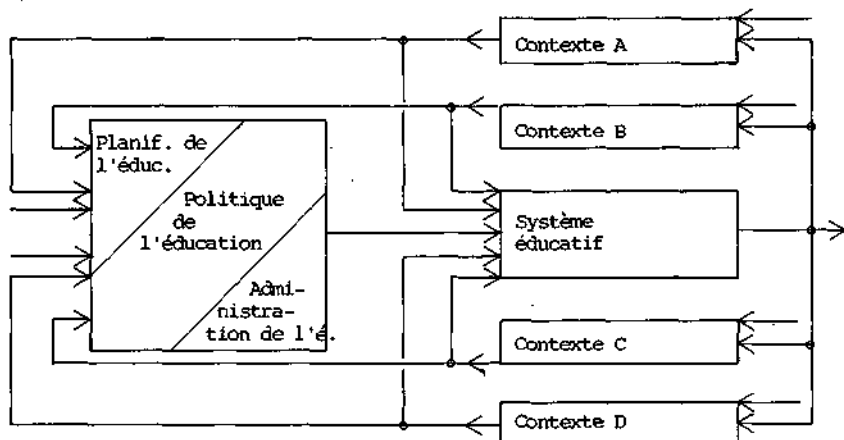
M. ERARD, "Introduction à une sociologie pluraliste des universités suisses", Cahiers de l'AUFELF, Montréal, 1967.

M. ERARD, "Plan de sociologie générale pluraliste", cf. Cours I et II, multicopié, Institut de sociologie et de Science politique, Université de Neuchâtel.

3) Nous pensons ici en particulier au "Plan de sociologie générale pluraliste" précité.

Quant au modèle proposé, il est possible, sans en altérer le sens, de le présenter graphiquement de deux manières: dans le premier schéma (fig. 2), l'effet dynamique et l'interaction des divers facteurs, sont mieux rendus; dans la deuxième présentation (que nous choisirons comme base pour la suite de cette étude), la mise en évidence des éléments centraux nous paraît plus efficace (fig. 3).

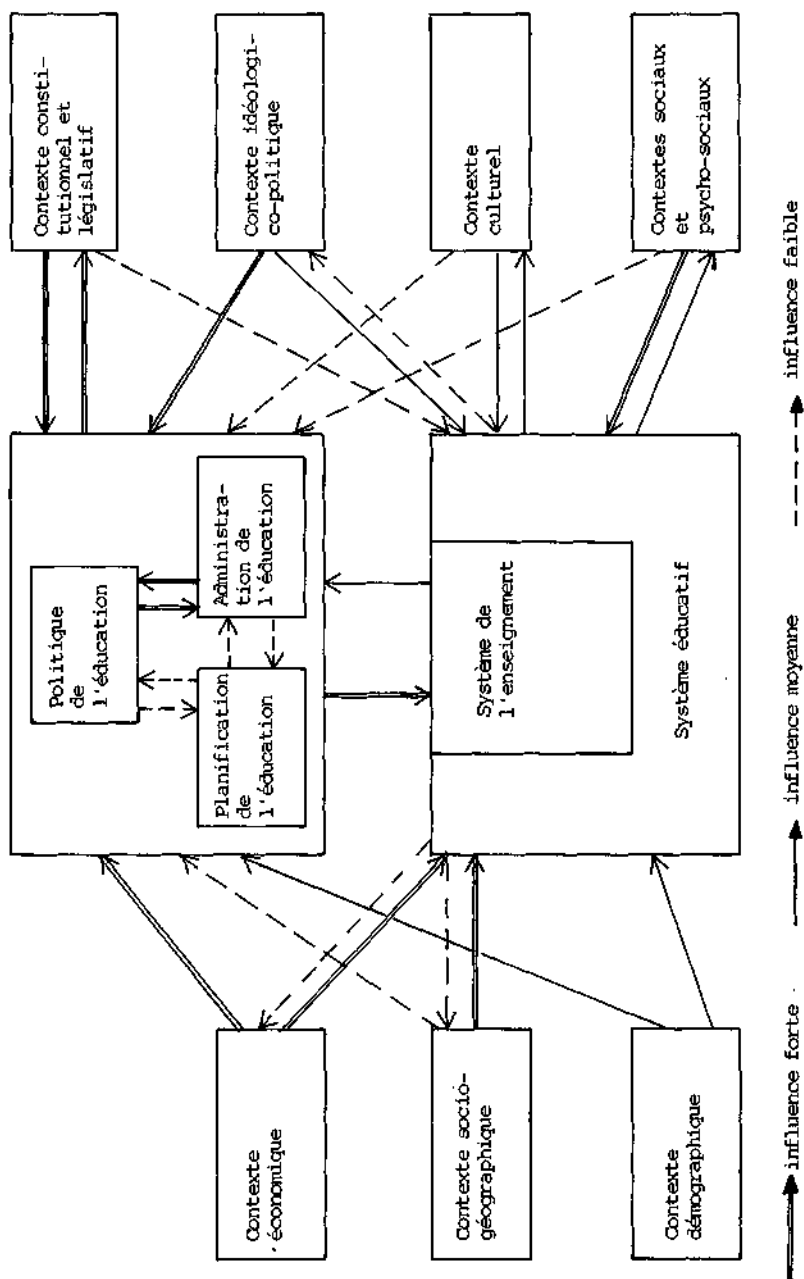
Fig. 2



Dans les chapitres suivants, nous expliciterons les différentes composantes du modèle et leurs liaisons, en nous bornant à une approche descriptive, et le cas échéant, en émettant des hypothèses à ce sujet. Dans la partie II de cette étude, nous isolerons un élément du modèle, le "contexte socio-géographique", et analyserons les rapports qu'il entretient avec les systèmes éducatifs et avec la politique et la planification de l'éducation.

Fig. 3

Un modèle possible



2. Le système éducatif suisse

2.1 Introduction

2.1.1 Système éducatif et système d'enseignement

Schématiquement, l'expression "système d'enseignement" se réfère à l'offre éducative avec ses filières, niveaux et types d'éducation, ainsi qu'aux contenus de cette offre (programmes, méthodes, moyens, etc.). L'expression "système éducatif" a une acception plus large et comprend le système d'enseignement mais aussi l'ensemble des rapports entre personnes, groupes et institutions concernés par l'éducation, par exemple, les rapports entre commissions scolaires locales et corps enseignants ou entre enseignants et parents. De même, des fonctions telles que la recherche éducative (ou plutôt la partie opérationnelle de celle-ci, par exemple celle qui s'occupe de l'évaluation des nouveaux programmes scolaires), la documentation ou encore la production de moyens d'enseignement, sont compris dans le concept de système éducatif, tel qu'il est défini ici.

De plus, si l'analyse de l'offre éducative s'insère dans l'étude du "système d'enseignement", par contre, l'analyse des interactions entre l'offre et la demande éducative n'y trouve pas sa place, et entre dans le cadre de l'étude du système éducatif. En résumé, on peut dire que le système éducatif comprend à la fois le système d'enseignement et les relations (au niveau interpersonnel ou intergroupal) que celui-ci entretient avec des personnes, groupes et institutions qui ne sont pas nécessairement définis par leur intérêts et activités dans le champ éducatif (enseignants mais aussi parents, chercheurs, population "locale", etc.).

La distinction entre système d'enseignement et système éducatif n'est pas purement formelle. Nous verrons en effet plus loin que le fait, par exemple, que le système d'enseignement soit le même pour des régions géographiques différentes, n'implique aucunement des effets uniformes sur les populations; appliquer un système d'enseignement identique à des régions urbaines et rurales, par exemple, peut donner des résultats diamétralement opposés: des hauts ou des bas niveaux de scolarisation tertiaire, une forte tendance ou

non à l'émigration scolaire, etc.¹⁾). On ne peut pas, dans ce cas, considérer comme homogène un système éducatif, même si le système d'enseignement qu'il englobe est affectivement homogène.

2.1.2 "Un ou des" systèmes éducatifs et d'enseignement?

Parler d'"éducation en Suisse" peut laisser entendre qu'il existe un système éducatif suisse. Or, cette idée suscite des oppositions, certaines théoriques, d'autres liées à des options politiques.

Des chercheurs en éducation comparée font par exemple ressortir, non seulement les différences substantielles mais aussi les incohérences entre les systèmes éducatifs cantonaux, alors que, à leur avis, un système éducatif national devrait, au-delà des particularités cantonales, être cohérent et rationnel. Ce sont là des positions plus répandues à la fin des années 60 et au début des années 70 qu'elles ne le sont aujourd'hui. Certains planificateurs de l'éducation s'y réfèrent encore actuellement, mais affichent une attitude assez désabusée: pour eux, il n'y a pas lieu de parler d'un système éducatif suisse, ni même de coordination entre des systèmes cantonaux: "c'est le règne des particularismes...".

Au cours de ces dernières années, de nouveaux points de vue sont apparus parmi les chercheurs et plus généralement parmi les pédagogues. Des principes, tels que la décentralisation, la défense des spécificités et des identités culturelles régionales les ont amené à revoir leurs conceptions coordinatrices et/ou centralisatrices: "il n'existe pas un système éducatif suisse, ce qui présente des inconvénients, mais cela vaut tout de même mieux qu'une centralisation".

De leur côté, plusieurs des politiciens de l'éducation partent de constatations similaires, mais pour donner un relief plus vif et positif aux différences existantes, et pour démontrer alors l'inutilité, voire la nocivité, d'une politique de l'éducation suisse. Ce sont les défenseurs de

1) Cf. partie II.

la décentralisation ou plutôt de la "cantonalisation"¹⁾.

Le débat sur l'existence d'"un système" ou de "plusieurs systèmes" éducatifs en Suisse n'est pas simplement un débat théorique, au contraire, il a des implications politiques non négligeables et que nous tenons à souligner.

La distinction proposée auparavant entre système éducatif et système d'enseignement peut être d'une certaine utilité pour clarifier cette question. Généralement, en effet, on compare les divers systèmes éducatifs cantonaux, dans l'hypothèse qu'ils sont homogènes sur l'ensemble du territoire communal. Or, c'est plutôt le système d'enseignement qui peut être homogène au niveau cantonal - ou tout au moins dans sa structure (filiales, niveaux, sélection, etc.) - alors que le système éducatif peut recouvrir, dans un même canton, des réalités très différentes (par exemple entre régions de montagne ou rurales et régions urbaines: toute la partie II de cette étude s'attachera à démontrer ce point de vue). Il s'ensuit que, comparer les systèmes d'enseignement cantonaux est une opération scientifiquement légitime et politiquement utile. Par contre, comparer entre eux, sans adopter toute une série de précautions, des systèmes éducatifs cantonaux - souvent non homogènes - peut être la source d'erreurs d'interprétation, et même d'observations. Cela peut, en particulier, conduire à sous-estimer les différences infracantonales, et à escamoter les problèmes éducatifs qui se poseraient pour une partie seulement de la population d'un canton.

La question qui se pose, à savoir si les diversités cantonales sont importantes, au point de constituer 26 systèmes

1) Il faut souligner à ce propos la différence entre la "décentralisation vers les cantons" et la "décentralisation du canton aux communes", et noter qu'il n'y a pas de correspondance nécessaire entre ces deux tendances: des cantons peuvent être de virulents défenseurs de la décentralisation vers les cantons et appliquer "molliment" cette idée aux communes. Ainsi, l'hypothèse pourrait être examinée, selon laquelle le problème de la répartition des compétences en éducation procéderait, en partie du moins d'une lutte de pouvoir entre les différents niveaux, communal, cantonal, supracantonal ou fédéral; dans cette optique, la commune est, au même titre que la Confédération, un "concurrent" pour le canton.

d'enseignement¹⁾ exige que l'on définisse quels sont les facteurs d'hétérogénéité et d'homogénéité.

A ce point de vue on peut relever que:

- des facteurs d'hétérogénéité importants existent entre les systèmes d'enseignement cantonaux: la durée de l'école primaire, la structure du degré secondaire obligatoire, le type de sélection et l'âge auquel elle s'effectue, le moment de l'introduction de certains enseignements (ex. langues II), la dotation en heures de certaines matières, la structure du niveau gymnasial (gymnases "longs" et "courts"), celle de la formation des enseignants (dès la fin de l'école obligatoire ou post-gymnasiale), etc.
- au-delà de ces différences, il existe cependant des facteurs assez puissants d'homogénéité qui agissent sur les systèmes d'enseignement, en particulier:
 - a) la réglementation concernant la maturité (reconnaissance fédérale des certificats cantonaux) dont les effets se répercutent, officiellement, sur les filières secondaires obligatoires qui mènent aux études jusqu'à 6 ans avant la maturité²⁾, voire sur l'ensemble de l'école secondaire obligatoire, par le biais notamment des mécanismes de sélection;
 - b) les structures de la formation professionnelle, dont l'homogénéité sur tout le territoire suisse favorise la mobilité professionnelle intercantonale, mais se répercute aussi sur certaines filières scolaires obligatoires;
 - c) les efforts de coordination intercantonale qui se sont développés au niveau suisse et régional, en particulier entre les cantons romands et entre ceux de la Suisse centrale.

Ces faits permettent de penser que, si dans le grand public les différences entre systèmes d'enseignement cantonaux sont souvent mal connues (et perçues seulement au moment du passage dans un autre canton), les milieux de l'éducation, par contre, surévaluent généralement ces différences.

1) Pour juger valablement des différences et des similitudes, il faudrait bien sûr, dans un premier temps, définir les critères de base de la comparaison, puis évaluer l'importance des différences entre cantons par rapport à celles existant entre les systèmes d'enseignement de différents pays. Mais ceci dépasse de loin le cadre de cette étude.

2) Cf. l'Ordonnance fédérale sur la reconnaissance des certificats de maturité (ORM) du 22.5.68.

Dans la suite de cette étude, nous nous attacherons tout d'abord à relever une série de différences entre les systèmes d'enseignement cantonaux (structures, programmes, etc.).

Ensuite, nous essayerons de montrer:

- a) que, au-delà de ces différences, des similitudes assez larges peuvent être constatées;
- b) que l'impact de ces différences sur l'ensemble du phénomène éducatif est moins important que celui des facteurs économiques, géographiques et culturels spécifiques; concrètement cela peut signifier que deux cantons, comme Genève et Bâle-ville, ayant des systèmes d'enseignement très différents (en ce qui concerne notamment le moment et les modes de sélection), mais une situation socio-géographique semblable (forte urbanisation et tertiarisation de la population) atteignent des "résultats éducatifs" similaires (par ex. taux de maturité, d'étudiants universitaires, etc.); par contre, les résultats s'inversent si l'on compare des cantons avec des systèmes d'enseignement semblables, mais des situations socio-géographiques différentes.

2.2 Les structures de l'enseignement en Suisse

En sciences sociales, le concept de structure recouvre des significations nombreuses et complexes. Dans le domaine de l'éducation, par contre, il ne désigne en principe que l'agencement des filières et des niveaux scolaires. A titre d'exemple, notons que l'on oppose en éducation les réformes de structure (par ex.: le passage du système de sélection ponctuelle à la fin de l'école primaire à celui de sélection graduelle des cycles d'orientation) aux réformes de contenu, touchant aux matières enseignées, aux méthodes d'enseignement etc.

Notre intention n'est pas d'analyser de manière approfondie les structures des différents systèmes d'enseignement existant en Suisse, mais d'en donner une image générale par l'intermédiaire de leurs organigrammes.

2.2.1 Les organigrammes de l'enseignement

2.2.1.1 Organigramme et école "réelles"

Pour atteindre, en matière d'organigrammes, à une classification univoque au niveau suisse des différents niveaux et filières cantonales, on est contraint à donner une définition "eupraticantonale" des différentes catégories de l'offre scolaire: or, cela crée quelques difficultés. En effet, si de premier abord, les concepts courants semblent clairs, on s'aperçoit vite, en les considérant de plus près, de leur imprécision. Par exemple: les services préscolaire et les garderies d'enfants sont-ils toujours différenciables? Les écoles paramédicales ou les écoles techniques¹⁾ sont-elles dans le niveau secondaire ou tertiaire? Parle-t-on de la même chose en qualifiant de secondaire une classe de 5ème d'un canton alors que dans d'autres cantons le niveau secondaire débute en 7ème? Au delà de ces imprécisions un choix épistémologique s'imposait: du moment que les filières et niveaux sont souvent différents d'un canton à l'autre, quelles catégories et dénominations communes fallait-il choisir: ceux d'un canton que l'on "plaquerait" alors sur tous les autres, ou plutôt des catégories "neutres", mais ne correspondant à aucun système réel. C'est cette dernière solution qui est choisie par les responsables de la statistique scolaire suisse. Celle-ci est en effet basée sur un organigramme²⁾ agrégé dont les "secteurs" ne correspondant pas directement à des écoles réelles³⁾.

- 1) C'est avec la mise sur pied en 1976-77 de la statistique scolaire suisse que les écoles techniques supérieures ont été "placées" dans le secteur tertiaire, alors qu'auparavant, elles étaient considérées comme faisant partie du secondaire II.
- 2) Cet organigramme correspond dans les grandes lignes à la pratique courante au niveau international, en particulier au modèle CITE/UNESCO.
- 3) Si l'on considère par exemple la période entre la fin de l'école primaire et la fin de la scolarité obligatoire, on ne retrouve dans aucun canton des "écoles secondaires" avec exigence étendues ou élémentaires: par contre certains cantons ont un cycle d'orientation comprenant différentes filières, d'autres ont à la fois des écoles primaires supérieures et des écoles secondaires, etc.

En revanche, il est naturellement plus facile de retrouver les classes "réelles" dans les organigrammes que chaque canton - selon ses propres principes classificatoires et graphiques - met sur pied, quoique des problèmes semblables peuvent là aussi se poser. Par exemple, la dénomination de "classes spéciales" que l'on retrouve dans certains organigrammes cantonaux peut recouvrir des types d'enseignement assez différents: enseignement pour handicapés de différents types, classes d'intégration linguistique pour étrangers, etc.

D'autre part on admet normalement que la classe est l'unité de base de chaque organigramme. Cela est généralement vrai, mais dans certains cas, la classe proprement-dite n'existe plus, elle est remplacée par un système d'options et/ou de cours à niveaux. La composition du groupe d'élèves varie alors selon le type de cours donné.

Par ailleurs d'autres difficultés de classification subsistent: comment tenir compte, par exemple, des écoles qui ne sont pas structurées, comme les écoles publiques "normales", en années de programme clairement définies (ex. les écoles Steiner), ou des classes et écoles expérimentales?

2.2.1.2 Deux types d'organigrammes "nationaux"

a) L'organigramme de la statistique scolaire suisse

Déjà avant que la Statistique scolaire suisse soit mise sur pied (1976-77), la plupart des cantons pouvaient compter sur des statistiques cantonales, mais celles-ci étaient basées sur des catégories souvent différentes et elles étaient donc difficiles à agréger au niveau national.

En posant certaines définitions de base communes - de l'élève, de l'école, du degré et du type d'enseignement, de la classe et de l'année de programme - la Statistique scolaire suisse permet l'agrégation. Rappelons aussi que cette statistique prend en compte tous les niveaux du système d'enseignement, à l'exception des Hautes Ecoles et de l'éducation des adultes. En effet, les statistiques universitaires sont élaborées dans le cadre du SIUS (Système d'information universitaire suisse), ten-

dis que, pour l'instant, aucune statistique suisse exhaustive ne couvre l'éducation des adultes¹⁾.

L'annexe 1 présente l'organigramme général de la statistique scolaire suisse ainsi que son application - à titre d'exemple à un canton, et - pour comparaison - l'organigramme en usage dans le canton lui-même.

b) L'organigramme du CESDOC pour la prévision scolaire

Outre l'Office fédéral de statistique (OFS) chargé de la statistique scolaire suisse, une autre instance a élaboré des organigrammes scolaires cantonaux homogènes au niveau suisse, c'est le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation de Genève (CESDOC), qui est chargé, depuis quelques années, d'élaborer les prévisions scolaires suisses. Tout en se basant sur les données de la Statistique scolaire suisse, les catégories définies par le CESDOC - en particulier pour le niveau secondaire du premier cycle - ne correspondent pas à celles de l'OFS.

2.2.1.3 Des organigrammes cantonaux "descriptifs" et comparables: une proposition

Considérant les différents organigrammes utilisés actuellement pour représenter le (ou les) système(s) d'enseignement en Suisse, nous sommes amenés à rappeler que:

- les organigrammes de la statistique scolaire suisse contiennent quelques lacunes (de même que les organigrammes du CESDOC par ailleurs)

Les organigrammes cantonaux conçus comme des instruments de planification cantonale de l'éducation sont sûrement efficaces dans ce domaine, mais leur conception différente les rend inutilisables pour la comparaison intercantonale.

1) C'est l'Office fédéral de statistique qui est chargé du travail technique, mais la Loi fédérale concernant les relevés statistiques sur les écoles du 27.6.1973 institue une Commission fédérale de statistique scolaire avec la tâche de préciser le type d'information à recueillir et à exploiter. C'est ainsi qu'on a établi un certain nombre de règles fixant le quota minimum d'information que les cantons doivent fournir. Au-delà de ce minimum, certains cantons recueillent d'autres informations, par exemple sur les catégories socio-professionnelles des parents d'élèves.

Fig. 4a

BERN

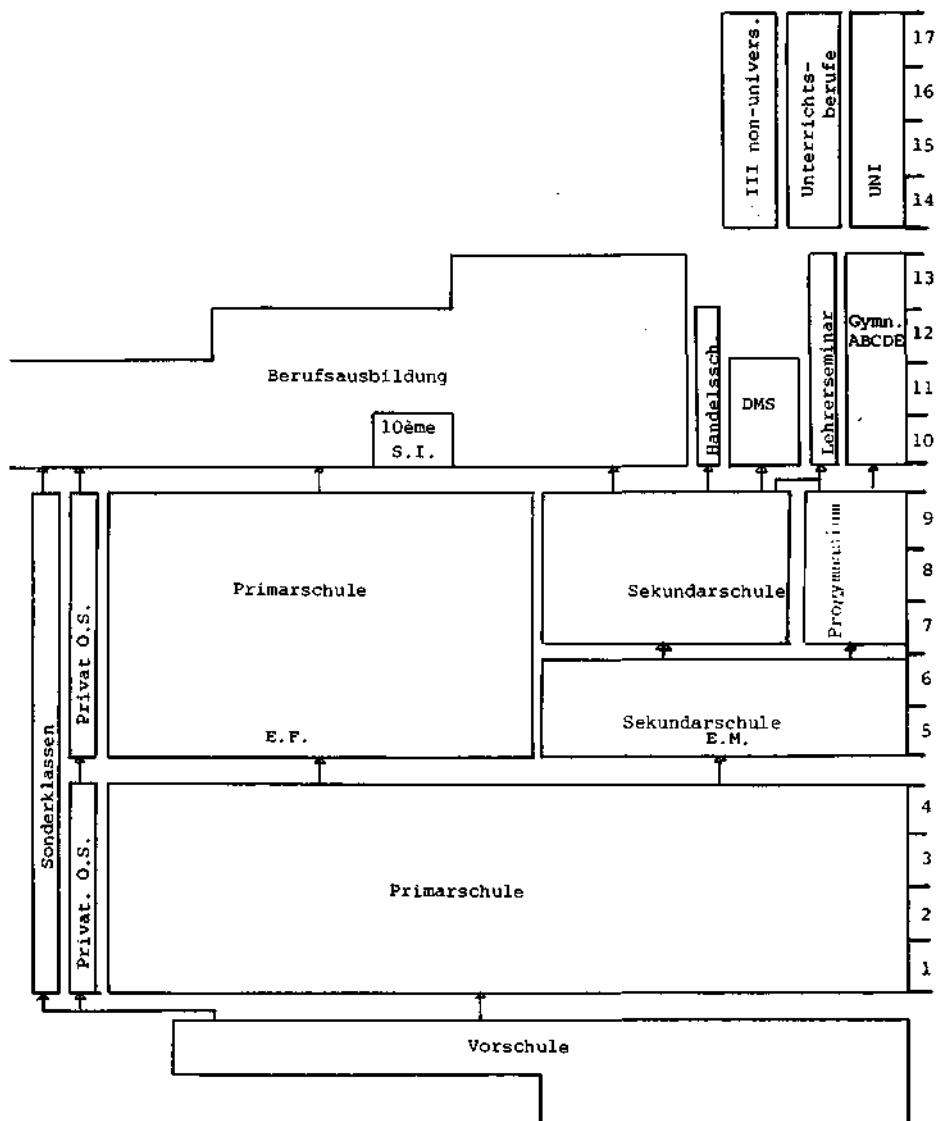
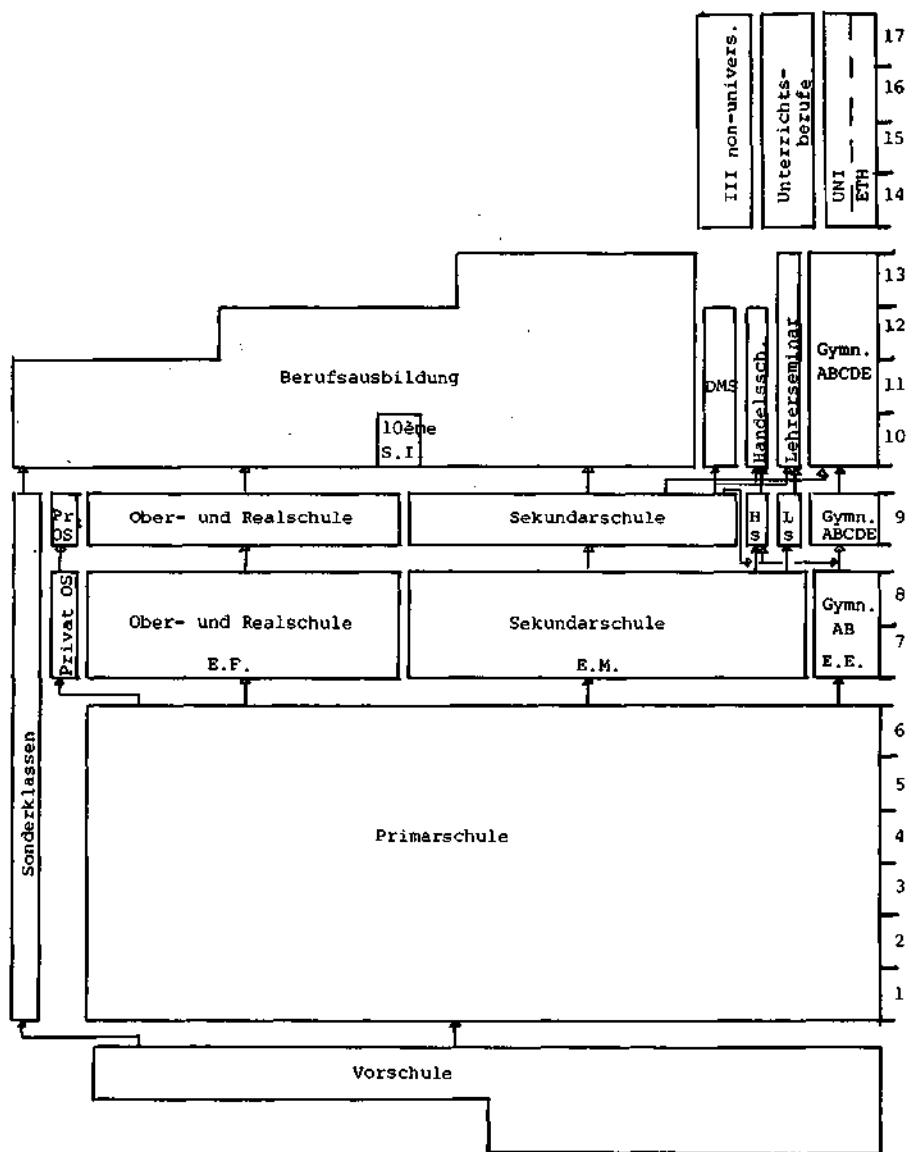


Fig. 4b

ZÜRICH



- Par contre dans les classifications élaborées à des fins statistiques (celle de l'OFS) ou de prévisions des effectifs scolaires (celle du CESDOC), les différences entre les structures scolaires cantonales n'apparaissent pas de manière évidente. Malgré la mise sur pied de définitions de base par l'OFS, il manque encore des catégories classificatoires pour pouvoir réellement comparer les systèmes d'enseignement cantonaux. Ces critères de comparaison pourraient par exemple toucher au type de sélection opéré dans les systèmes d'enseignement et à leur degré de "sélectivité", en particulier au niveau "secondaire I". Et ceci suppose que l'on puisse classer les différentes filières cantonales dans des catégories à "sélection égale" (par exemple la filière "primaire supérieure" du canton de Vaud et la section "moderns" du canton de Neuchâtel sont-elles équivalentes?). A notre avis, les deux catégories fondamentales considérées (exigences élémentaires et étendues) de l'OFS ne sont pas suffisantes pour rendre compte véritablement des procédés de sélection et bien que le système du CESDOC, avec ses trois catégories (exigences de base, moyennes et élevées), soit plus proche de la réalité, des difficultés réelles nous semblent subsister. D'autre part, les 2 organigrammes "nationaux" ne permettent pas de se faire une idée du "poids" démographique des filières et des niveaux.

En conclusion, si pour la statistique et la prévision ces organigrammes sont appropriés, ils ne constituent pas des points de repère optimums pour atteindre les objectifs que nous poursuivons dans cette étude (ex. pour comparer les structures cantonales d'enseignement). C'est pourquoi il nous a semblé utile d'intégrer les informations fournies par les deux organigrammes précités et d'élaborer de nouveaux organigrammes cantonaux qui, tout en conservant un minimum de "comparabilité" entre eux, puissent donner une image graphique facilement "lisible" des systèmes d'enseignement cantonaux. La fig. 4¹) présente cet organigramme

1) Les organigrammes de l'annexe 2 (correspondant à l'année 1980) comprennent les différents types d'écoles (les blocs) et les filières (les flèches) des systèmes cantonaux. De plus nous avons introduit une composante quantitative; la largeur des blocs correspond - parfois approximativement - au taux de fréquentation des élèves par écoles (à un même niveau la proportion entre les largeurs des différentes filières correspond à la proportion d'élèves de cet âge qui fréquentent telle ou telle filière).

pour deux cantons (choisis comme exemples), tandis que l'annexe 2 reprend l'ensemble de ces organigrammes cantonaux.

Par la suite nous nous référerons à ces derniers organigrammes pour les réalités éducatives cantonales et à l'organigramme de la statistique scolaire suisse - avec quelques ajouts et modifications (éducation des adultes, tertiaire) - pour le niveau suisse (fig. 5).

2.2.2 Filières et niveaux de l'enseignement: traits généraux et particularités cantonales

Les organigrammes de l'enseignement présentés précédemment montrent misux la multiplicité des structures de l'enseignement cantonal, que les traits communs entre les réalités éducatives cantonales.

Dans ce chapitre seront relevées tout d'abord les caractéristiques de base des grands secteurs de l'enseignement, puis nous essayerons de dégager certains aspects spécifiques cantonaux ou locaux des systèmes d'enseignement (il s'agira essentiellement de décrire les structures de l'offre éducative, quoique certaines réflexions touchant plutôt au fonctionnement du système éducatif y trouveront également leur place).

2.2.2.1 Aperçu des niveaux de l'enseignement

Il est parfois malaisé d'appliquer aux réalités cantonales l'organigramme "suisse" (fig. 5), conçu à partir des grandes catégories utilisées généralement dans les milieux internationaux de la planification de l'éducation.

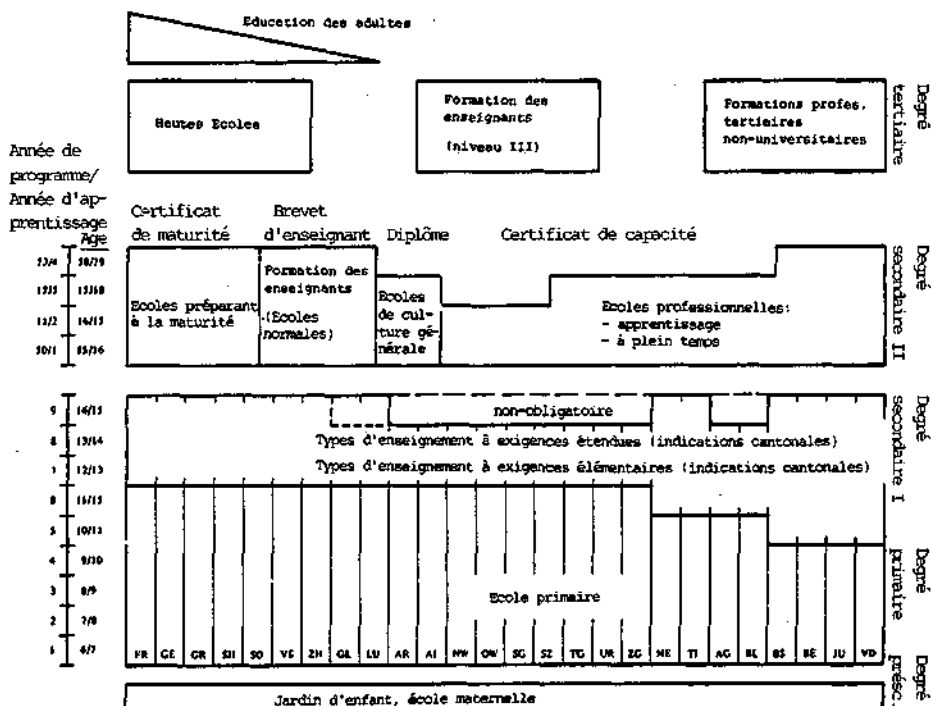
Nous nous y référerons néanmoins ici pour caractériser les grands secteurs de l'enseignement:

- L'enseignement préscolaire, dont la fréquentation n'est - en principe¹⁾ - pas obligatoire, et qui a des objectifs multiples: prépara-

1) Dans certains cantons, l'offre à ce niveau est tellement étendue et la pression de l'école et du milieu est telle, que les taux de fréquentation approchent le 100 %.

Fig. 5

Organigramme simplifié de l'enseignement en Suisse



Source: Statistique des élèves 1977-78, BFS + modifications propres

tion à l'école obligatoire, développement de la personnalité, socialisation de l'enfant, dépistage d'éventuels handicaps, etc.

- L'enseignement primaire, qui comprend les premières années de la scolarité obligatoire et qui s'achève au moment de la première sélection des élèves sur la base de leurs performances; il a comme objectif premier la formation de base (lire, écrire, calculer) pour tous les élèves.
- L'enseignement secondaire I (ou du premier cycle), fait suite à l'enseignement primaire et s'achève à la fin de l'obligation scolaire. Ce degré peut être structuré en filières plus ou moins "perméables", ou avoir la forme d'une école unique; c'est généralement durant cette période que s'effectuent l'orientation et la sélection

tion scolaire, qui détermineront par la suite les grandes options professionnelles.

- L'enseignement secondaire II,
constitue la première phase de la scolarité post-obligatoire; il comprend à la fois les programmes de formation générale et ceux des formations professionnelles. Des premières, fait partie essentiellement la formation gymnasiale, conçue comme préparation aux études supérieures, et des seconds, la formation professionnelle, acquise par la fréquentation d'écoles à temps complet ou plus généralement par l'apprentissage (système combiné de travail en entreprise et de cours théoriques à l'école).
- L'enseignement tertiaire,
comprend deux grands secteurs: d'une part, l'enseignement universitaire, dont l'objectif est l'acquisition d'une formation scientifique certifiée par un titre académique (licence, diplôme, etc.) et d'autre part, les formations tertiaires non-universitaires, préparant à des professions telles que technicien, assistant social, enseignant etc., et dont les programmes combinent des enseignements pratiques et théoriques.
- L'éducation des adultes,
comprend des formations très diverses: perfectionnements professionnels, recyclages, cours de formation générale, activités sociales ou de loisirs etc. Ce qui peut caractériser ce secteur éducatif est son aspect peu formel, ainsi que ses programmes à court ou à moyen terme (cours "blocs" de formation ou nombre d'heures limité s'étendant sur une certaine période).

2.2.2.2 L'enseignement préscolaire en Suisse

- a) Ce service - appelé parfois aussi école enfantine ou jardin d'enfants - s'est largement développé depuis quelques années en Suisse. Bien que pratiquement tous les cantons (à quelques exceptions près, par ex. NE) se soient dotés d'instruments législatifs réglementant cet enseignement¹⁾, dans la majorité des cas (là aussi, avec quelques exceptions, par ex. GE), c'est les communes qui

1) Par exemple, les conditions pour la formation de base des enseignants, les subsides cantonaux aux communes, etc.

en ont la compétence, et qui peuvent en particulier décider d'offrir ou non ce service à leur population. D'ailleurs, plus on s'éloigne du moment de l'entrée à l'école primaire (2, voire 3 ans ou davantage), plus les institutions privées¹⁾ se substituent aux communes dans la prise en charge de cet enseignement. On peut toutefois noter que l'offre préscolaire publique recouvre généralement les deux années précédant la scolarité primaire (de 4 à 6 ans dans la plupart des cantons), mais peut aussi s'étendre sur une seule année, dans certains cantons ou communes (ex. Obwald, Grisons). Notons enfin que la différence entre jardin d'enfants et crèche (qui se caractérise en principe par la garde de petits enfants durant toute la journée) n'est pas toujours clairement perceptible²⁾.

Historiquement, certains cantons peuvent compter sur une longue tradition dans ce secteur d'enseignement (ex. IL, GE); d'autres par contre, n'y ont porté leur attention que depuis peu d'années³⁾.

Il en résulte des différences dans l'offre préscolaire des cantons, quoique les facteurs socio-géographiques (petites communes, communes de montagne ou rurales etc.) entrent aussi en ligne de compte pour expliquer la densité de l'offre (cf. partie II).

Le tableau de la fig. 6 fournit une indication des répercussions de ces deux facteurs sur les taux cantonaux de fréquentation des jardins d'enfants. Il n'est pas étonnant de noter que des cantons comme Fribourg et Neuchâtel ont des taux de fréquentation relativement bas, puisque tous deux n'ont dans ce domaine qu'une réglementation très récente ou aucune réglementation. Mais

-
- 1) Les jardins d'enfants privés sont gérés par des personnes privées, des fondations, des sociétés, des institutions religieuses (c'est le cas par exemple pour les jardins d'enfants des "Missions italiennes en Suisse" qui sont tenus en langue italienne pour les enfants d'immigrés en Suisse).
 - 2) Pour plus de détails sur l'ensemble de ces services concernant la prime enfance, voir K. LUSCHER, V. RITTER, P. GROSS, "Vorschulbildung, Vorschulpolitik", Beuziger, Zürich, 1970.
 - 3) C'est par exemple depuis les années 70 que le canton de St-Gall a tenu compte, lors de la révision de la loi scolaire, de ce niveau d'enseignement. Le canton de Fribourg, pour sa part, n'a pris en considération le préscolaire dans les textes législatifs qu'à la fin des années 70, etc.

Fig. 6¹⁾

Elèves de 1ère primaire n'ayant pas fréquenté le préscolaire, 1978-79

CANTONS	%	CANTONS	%
Zürich	0,4	Schaffhouse	0,1
Berne	8,6	Appenzell a.Rh.	2,0
Lucerne	2,7	Appenzell i.Rh.	23,1
Uri	23,9	Saint-Gall	0,7
Schwyz	5,0	Grisons	6,6
Obwald	1,0	Argovie	0,8
Nidwald	1,8	Thurgovie	2,7
Glaris	2,8	Tessin	6,9
Zoug	2,6	Vaud	0,9
Fribourg	20,2	Valais	2,0
Soleure	0,7	Neuchâtel	18,4
Bâle-Ville	3,6	Genève*	-
Bâle-Campagne	0,3	Jura	15,4
SUISSE TOTAL: 4,4 %			

*) GE: les données disponibles ne permettent pas d'effectuer le type de calcul utilisé pour les autres cantons.

Source: CESDOC, "Les disparités infra et intercantionales en matière d'éducation", document multicopié, 1981, Genève.

1) Ces données ont été calculées, à partir des données du BFS, par le CESDOC de Genève qui nous rend attentif au fait que: "le calcul des pourcentages a été réalisé au travers des matrices de transition. Une partie des élèves de 1ère année primaire ne sont pas pris en considération: élèves redoublant la 1ère année primaire, élèves en provenance de classes spéciales, élèves en provenance d'autres cantons ou de l'étranger. Au niveau suisse, ces diverses catégories représentaient en 1978/79 3'183 élèves, soit le 3,8 % des effectifs totaux de 1ère primaire. Ce pourcentage varie selon les cantons: pour le Tessin, il atteint 7,1 %. Il est probable que l'on trouve un nombre relativement important d'élèves dans ces catégories qui n'ont pas fréquenté le préscolaire. Cela est certainement le cas pour les élèves des classes spéciales. Compte tenu de cette situation, il est par conséquent probable que les pourcentages d'élèves n'ayant pas fréquenté le préscolaire soient sous-estimés".

on remarque également que les cantons fortement ruraux et de montagne se trouvent généralement dans une situation semblable.

- b) Dans un passé encore récent, il était généralement reconnu que pour l'enseignement préscolaire, des orientations pédagogiques relativement différentes avaient cours dans les trois régions linguistiques du pays. Encore en 1974, E. EGGER et E. BLANC¹⁾ faisaient état d'influences prépondérantes des théories de FROEBEL en Suisse allemande et de MONTESSORI et CLAPAREDE au Tessin et en Suisse romande, sans compter l'influence de DECROLY préconisant un enseignement préscolaire centré sur la préparation à l'école primaire. Sans qu'il nous soit possible d'en apporter les preuves définitives, il nous semble que ces différences entre régions linguistiques s'amenuisent, et ceci pour différentes raisons:

- La généralisation de l'offre préscolaire rend caduc un des arguments qui interdisaient aux maîtresses enfantines "d'empiéter" sur les activités proprement scolaires: en effet, du moment que la majorité des enfants suivent cet enseignement, il devient presque automatiquement "légitime", au-delà des activités de jeu, de socialisation ou de développement de la personnalité, de fixer des objectifs d'apprentissage. La conception, selon laquelle le jardin d'enfants doit se poser comme l'un des objectifs essentiels, celui d'exercer une fonction compensatoire en vue de réduire les inégalités de développement intellectuel, linguistique, culturel, dues au milieu socio-culturel des parents, se généralise de plus en plus²⁾. Dans cette perspective, les activités proposées par l'enseignant ne peuvent plus s'organiser autour d'un "programme" ou de principes généraux concernant l'apprentissage et le développement de l'enfant, au con-

1) E. EGGER et E. BLANC: "L'enseignement en Suisse", CESDOC, Genève, 1974.

2) Ce point de vue a été fortement renforcé par la nécessité de dépasser les problèmes posés dans les années 60, par l'arrivée dans les classes primaires d'enfants de travailleurs étrangers, ayant des difficultés linguistiques, culturelles etc. Notons qu'en 1977-78, on comptait, au niveau préscolaire, 21,5 % d'élèves étrangers; dans certains cantons et localités, cette proportion était nettement plus importante: ex. canton de ZH: 24,3 % - Vaud: 27,8 % - BS: 35 % - GE: 46 % (source: Statistique des élèves 1977-78, OFS, Berne).

traire elles doivent être conçues en fonction des besoins spécifiques de chaque enfant.

- une tendance se développe depuis quelques années dans les milieux pédagogiques, qui pourrait aussi contribuer à dépasser les différences entre régions: cette tendance prône l'utilité, pour le développement psychologique et intellectuel de l'enfant, de ménager un passage "en douceur" entre préscolarité et école primaire¹). Cela signifie, pour les deux niveaux, des adaptations réciproques, mais aussi une certaine "homogénéisation" du préscolaire. Il faut souligner néanmoins que cette tendance est encore inégalement développée d'un canton à l'autre. Les manques de "fluidité" dans certains cantons constituent justement un des problèmes que s'efforce de traiter l'important projet SIPRI de la Conférence des directeurs des DIP.
- A ce souci d'harmonisation des deux premiers niveaux d'enseignement, s'ajoute celui de mieux intégrer les prestations des trois services essentiels s'occupent de la prime enfance: la garde, l'éducation et les services sanitaires. Les problèmes soulevés par la coordination déficiente entre ces services ne sont pas nouveaux, mais la prise de conscience de la nécessité d'une réelle coordination est assez récente. A ce sujet, il est intéressant de noter que la sous-commission de la Commission pédagogique de la CDIP, créée récemment pour s'occuper de la période préscolaire, ne porte pas la dénomination "Préscolaire" mais "Prime enfance", et qu'elle se réfère explicitement, dans sa composition même, au principe de l'intégration des trois secteurs précités.

2.2.2.3 L'école primaire²)

- a) L'image de l'école primaire est si universellement répandue que ce degré scolaire est devenu le symbole même

1) Voir, par ex., le projet genevois dit "Fluidité", cf. "La prime enfance en Suisse", Bulletin CDIP no 25, Genève, 1981.

2) Etant donné le caractère introductif de ce chapitre nous n'avons pas pris en considération les services parascolaires (services médico-pédagogiques, devoirs surveillés etc.), ni les écoles et classes spéciales (ex. pour handicapés). Leur rôle et utilité n'est évidemment pas en question ici.

de l'Ecole; ce qui signifie aussi, qu'aux yeux du public, les différences cantonales qui peuvent exister à ce niveau ont tendance à s'estomper face à cette image monolithique. Qu'en est-il dans les faits? Est-il justifié de parler d'une Ecole primaire suisse, comme on a parlé, ou rêvé (spécialement dans les années soixante), d'une Ecole romande?

Nous formulerons une première remarque à titre d'hypothèse et de conviction intime: dans les premières années de la scolarité, les relations inter-individuelles et de groupe à l'intérieur d'une classe (entre élèves, entre enseignants et élèves) marquent l'enfant bien plus que le contenu explicite des cours prévu par le programme scolaire. JACKSON, dans "Life in classroom"¹), analyse ces phénomènes en terme de "programme caché": l'élève, en plus d'apprendre les rudiments de l'arithmétique, de l'écriture ou de l'orthographe, se concentre sur d'autres types d'apprentissage: "apprendra à vivre en groupe, à être jugé, à se comporter de façon à plaisir, à la fois au maître et à ses camarades, à se différencier des autres, apprendre ce qu'il faut faire pour ralentir ou accélérer la cadence du maître dans le programme d'études, etc. Il est évident que dans cette perspective, la personnalité de l'enseignant, son "style pédagogique", sont bien plus déterminants que le contenu formel du programme, et même que les méthodes didactiques. Liées aux caractéristiques personnelles des enseignants, les critères de "recrutement" (provenance sociale, motivations etc.), de formation et de sélection des futurs enseignants dans les écoles normales sont donc très importants. De ce point de vue, les spécificités cantonales des écoles primaires renvoient, en partie, aux différences entre écoles normales (type de sélection, programmes, "style pédagogique", etc.): et il faut souligner qu'il s'agit là d'un domaine où l'autonomie cantonale est jalousement défendue.

1) Cité par D. SCHINDLER et E. POGLIA, "L'école obligatoire en question", in Coopération internationale dans l'éducation, no 21, Berne, 1981.

- b) Même si les caractéristiques de l'école primaire ne se résument pas à sa structure, ses programmes et ses règlements, ceux-ci jouent néanmoins un rôle non-négligeable: que l'on songe seulement à la pression que fait peser sur la vie scolaire, la sélection prévue à la fin de la scolarité obligatoire, dans les cantons où le degré secondaire est structuré, dès le début, en filières distinctes (donc sans cycle d'orientation).

Dans ce qui suit, nous allons présenter certains éléments permettant de caractériser et de différencier, sur la base des points exposés ci-dessus, les écoles primaires des cantons suisses:

Durée de l'école primaire

Comme la montre la fig. 5, dans 4 cantons, la durée de l'école primaire est actuellement de 4 ans, dans 4 autres, de 5 ans, et pour la reste, de 6 ans. La question de la durée n'est aucunement formelle: en effet, la fin du cycle primaire correspond très souvent à la première (et probablement la plus significative) sélection scolaire, et, que celle-ci s'affectue à 10 ou à 12 ans, n'est pas du tout indifférent pour l'élève.

Age d'entrée à l'école primaire

L'âge de la sélection est naturellement aussi lié à l'âge d'entrée à l'école. A ce point de vue, les différences intercantionales, bien qu'existantes, ne semblent pas devoir passer de manière déterminante (voir fig. 7).

Classes à plusieurs niveaux

Cette problématique sera largement traitée dans la partie II (les classes de ce type caractérisant en effet l'école des petits villages, par exemple de montagne). A ce stade il est donc suffisant de présenter une image globale des différences intercantionales dans ce secteur (voir fig. 8).

Fig. 7

Age des élèves¹⁾ dans la première année de programme du degré primaire en 1978/79 (répartition en %)

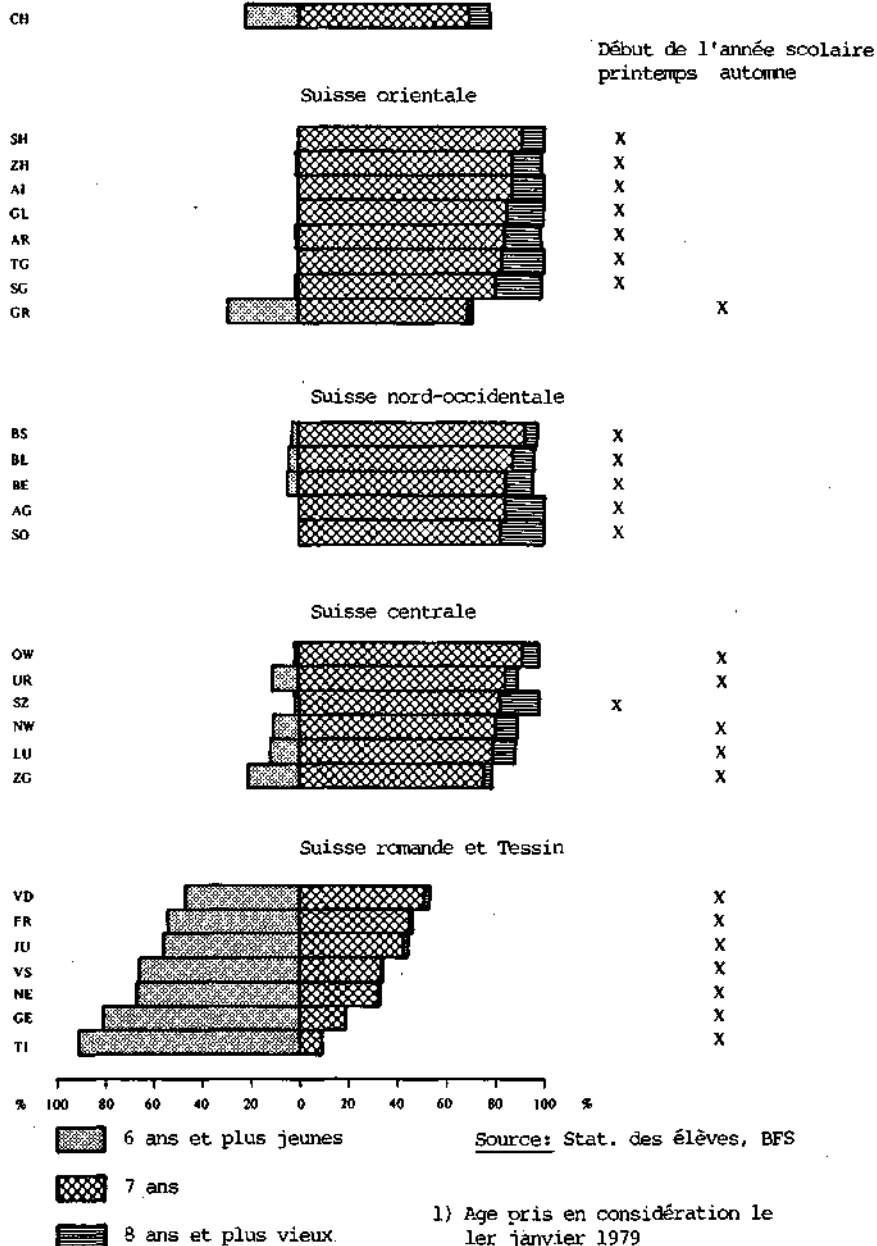
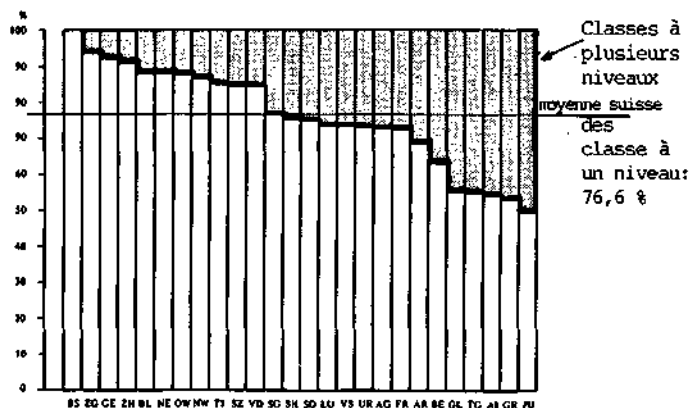


Fig. 8

Part des classes à plusieurs niveaux (éc. primaire, 1978-79)



Source: Statistique des élèves, BFS, 1978-79

Nombre d'élèves par classe

Cette problématique, qui a d'ailleurs un caractère moins structurel que fonctionnel, sera aussi reprise et approfondie dans la partie II. Il a pourtant paru intéressant de donner ici une image de la dispersion des moyennes cantonales, et de leur évolution de 1976 à 1979, période caractérisée par une forte diminution du nombre d'élèves, par classe consécutive à la contraction globale des effectifs primaires (fig. 9).

On peut noter également (fig. 10), qu'en Suisse romande et au Tessin, le nombre d'élèves par classe est généralement inférieur à celui des autres régions du pays.

Fig. 9

Taille des classes dans le degré primaire selon les cantons

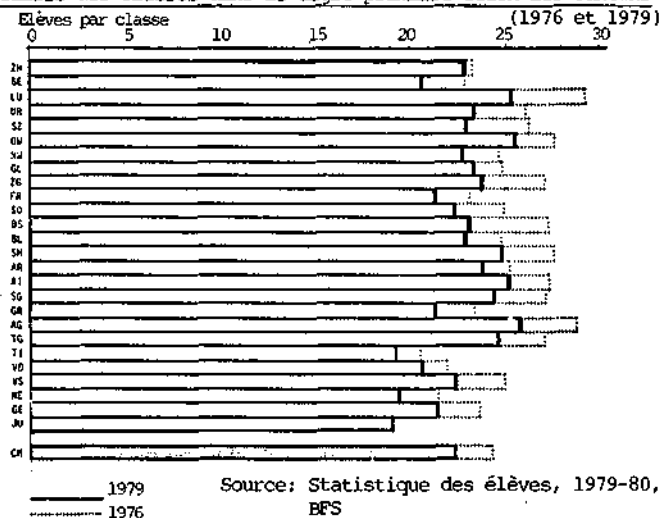


Fig. 10

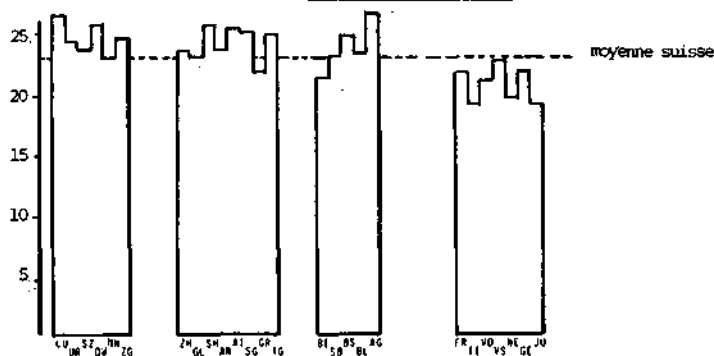
Nombre d'élèves par classe, 1978-79, niveau primaire

Regroupement des cantons par régions administratives de la

CDIP

Suisse centrale Suisse orientale Suisse romande + Tessin

Suisse nord-occidentale



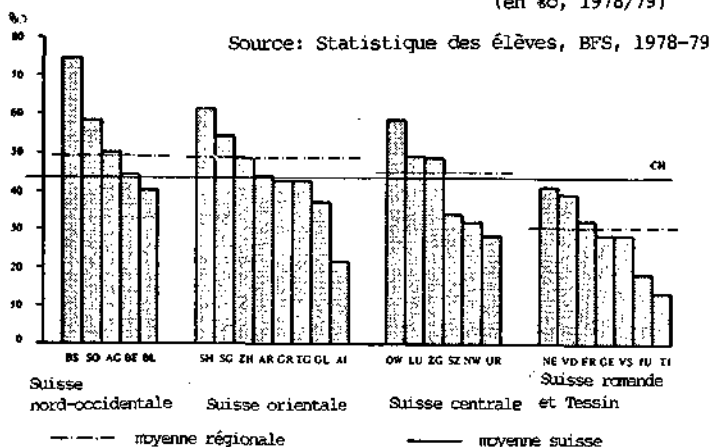
Source: CESDOC, "Les disparités infra- et intercantionales en éducation", op.cit.

Classes spéciales

Parallèlement à la scolarité obligatoire "normale", nous trouvons dans tous les cantons des structures d'enseignement complémentaires (classes spéciales, de développement, etc.) pour les élèves souffrant d'un handicap physique, intellectuel, psychologique ou/et psycho-social (dans certains cas, les classes d'accueil, de "langue" destinés aux enfants étrangers sont aussi rangées - à tort à notre avis - dans cette catégorie). Il est intéressant de noter que des différences importantes dans le taux, par canton, d'élèves fréquentant des classes spéciales. Ce taux est généralement plus bas dans les cantons romands et du Tessin que dans les cantons suisses alémaniques (cf fig. 11). S'agit-il d'une réponse positive aux principes pédagogiques nouveaux, prônant l'intégration de ces classes dans les structures scolaires normales? (Le cas du Tessin, s'inspirant des expériences italiennes, pionnières en la matière, pourrait être un indice illustrant cette hypothèse.

Fig. 11

Elèves suivant un programme d'enseignement spécial: proportion par rapport au total des élèves suivant la scolarité obligatoire
(en %, 1978/79)



Retards scolaires

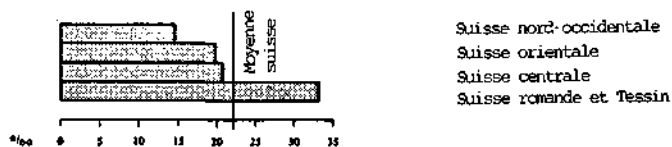
La problématique du redoublement de classes est en fait complémentaire à celle des classes spéciales, toutes les deux étant liées à la sélection continue qui s'opère tout au long de la scolarité: si l'on observe les données régionales concernant les redoublement, on note qu'elles sont inverses à celles relatives aux classes spéciales, les can-

tons romands ayant des proportions plus élevées de "redoublants" que les cantons alémaniques. Cela peut signifier que, pour atteindre le même but - une sélection négative -, les uns préfèrent le système des classes spéciales, les autres, celui du redoublement (fig. 12).

Fig. 12

Redoublants dans la scolarité obligatoire (proportion par rapport au total des élèves des degrés et types d'enseignement)

Degré primaire à programme d'enseignement normal (en %, en 1978/79)



Source: Statistique des élèves, BFS, 1978-79

Nombre annuel d'heures d'école

Les variations intercantionales sont sur ce plan très significatives (voir fig. 13), et soulèvent quelques questions: s'agit-il d'heures de cours de la même intensité? Si oui, quelles sont les conséquences de ces différences sur les acquis réels des élèves? Autrement dit, le "poids" de l'école, les efforts et la fatigue éprouvés par les enfants, sont-ils réellement différents d'un canton à l'autre?

Il faut noter dans ce contexte que ce sont souvent les filles (suivant normalement des cours de couture ou de cuisine) qui ont, dans plusieurs cantons, les horaires les plus chargés (ex. en AG et SO, entre 500 et 800 heures supplémentaires pour l'ensemble de la scolarité obligatoire); par contre, cela n'apparaît pratiquement pas dans d'autres cantons (ex. FR, BS, etc.).

Programmes et plans d'études¹⁾

Une analyse de la diversité intercantionale dans ce domaine est pratiquement impossible. Une large étude menée à bien par la Commission pédagogique de la CDIP arrive, en 1977, à

1) Ces deux concepts sont parfois considérés comme équivalents. Pour notre part, nous parlerons de "plan d'études" pour l'ensemble des matières enseignées dans un niveau ou une filière, et de "programme" pour une discipline (ex. programme de mathématiques). Par contre, dans l'étude de la CDIP, citée à la page suivante, le terme "plan d'études" couvre les deux sens sémantiques.

la conclusion suivante: "les plans d'études se différencient non seulement par leur contenu mais aussi par leur présentation, leur longueur ... ce qui rend ... tout comparaison impossible. Les études comparatives ont souvent laissé perplexes leurs auteurs"¹⁾.

Fig. 13

Nombre d'heures d'école par année

(niveau primaire, garçons, 1977)

Classe



Le nombre d'heures d'école par année indique le temps total passé à l'école (heures de 60 minutes) et non pas le nombre de leçons

Source: "Une coordination scolaire par la réforme des plans d'études", op.cit.

Il est évident que les différences plus difficilement détectables et analysables sont celles inhérentes aux contenus (que doit savoir l'élève à tel ou tel stade, comment ces connaissances doivent lui être transmises, etc.). Toutefois les plans et programmes d'études se différencient aussi pour une série de caractéristiques plus facilement analysables²⁾:

1) "Une coordination scolaire par la réforme des plans d'études", Annuaire CDIP 1977-78, Huber, Frauenfeld.
2) Cf. "Une coordination scolaire...", op.cit.

- la présentation; la terminologie adoptée; la dimension (de quelques feuillets à 200 pages); l'ancienneté (le plan le plus ancien, encore valable en 1977, datait de 1907);
- la structure; à ce point de vue nous retrouvons essentiellement 4 catégories de plans:
 - les plans "traditionnels" (contenant des chapitres relatifs à l'emploi du temps, aux objectifs, aux indications méthodologiques et au catalogue des matières)
 - ceux indiquant des principes pédagogiques et leur mise en pratique (avec en particulier des modèles de leçons)
 - ceux définis en termes d'objectifs opérationnels (ex. en français, "reconnaitre les temps d'un certain nombre de verbes")
 - enfin, ceux fixent uniquement les grandes orientations.

La diversité des plans d'études ne s'étend pas seulement au contenu de l'enseignement, mais aussi au volume d'heures accordé à chaque matière (cf. annexe 3, qui tient compte de toute la scolarité obligatoire). Si certaines différences sont facilement compréhensibles, par exemple celles inhérentes à la 2ème langue nationale - elle est généralement enseignée à partir de l'école secondaire, mais des cantons bilingues comme le VS et FR l'adoptent déjà à l'école primaire, et d'autres cantons en planifient ou expérimentent actuellement l'introduction -, d'autres, par contre, ne

Fig. 14

Dotation en heures de mathématiques, ensemble de la scolarité obligatoire

	Ecole de type A *		Ecole de type B *	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Appenzell Rhodes-Extérieures	2260	2013	2287	1920
Appenzell Rhodes-Intérieures	2128	1824	2204	2043
Uri	2018	1886	1951	1951
Fribourg (fr.)	1787	1759	1901	1873
Vaud (fr.)	1843	1713	1895	1895
Zürich	1917	1584	1784	1687
Berne (al.)	1350	1215	1307	1190
Bâle-Ville	1586	1527	1313	1103
Argovie	1534	1333	1467	1201
Bâle-Campagne	1733	1433	1530	1430
Vaud	1758	1758	1582	1562
Soleure	1544	1285	1772	1360

*Type B: à exigences élevées

*Type A: à exigences restreintes

Source: "Une coordination scolaire par la réforme des plans d'études", op.cit.

trouvant pas d'explication dans le "génie culturel" propre au canton (ex. mathématiques, fig. 14).

Si la diversité semble être encore la caractéristique essentielle des plans et programmes d'études cantonaux, il est juste de rappeler que des efforts ont été faits, en particulier en Suisse romande, pour parvenir à des programmes communs. En effet, en 1972, après des années de concertations et sous l'impulsion de groupes d'enseignants, les cantons romands ont accepté le cadre général d'un plan d'études romand. Un calendrier a été alors établi, en vue d'introduire, matière après matière, et dès la première classe primaire, les nouveaux programmes communs romands, en commençant par les 4 premières années de la scolarité (oeuvre de CIRCE I¹) pour s'attaquer ensuite aux années 5 et 6 (CIRCE II), et enfin aux années 7, 8 et 9 (CIRCE III). L'annexe 4 donne le point de la situation à la fin de l'année 81.

Evaluation des élèves

Si la notation traditionnelle est encore largement prédominante, certains cantons (ex. NE) ont introduit des jugements non chiffrés pour remplacer les notes dans les premières classes primaires. De toute manière, les différences essentielles ne se situent pas à ce niveau mais bien à celui des critères que les différents enseignants appliquent pour l'évaluation. Selon une récente étude de l'IRDP, menée dans le cadre du Projet SIPRI, les critères et les motivations des enseignants qui ent sont à la base seraient multiples et parfois contradictoires²).

L'évaluation des élèves est un facteur permanent de la réalité scolaire primaire, mais elle assume plus ouvertement sa fonction de sélection à la fin de cette période³), là où se fait la répartition des élèves dans les filières secondaires. A ce niveau, les modes de sélection⁴) présentent

1) Commission interdépartementale romande de coordination de l'enseignement.

2) L'étude dont il est question ici n'est pas encore publiée. Elle a été coordonnée par le Service de la recherche de l'IRDP.

3) A l'exception des cantons ayant une structure de cycle "intégral" pour la (les) première(s) classe(s) secondaire(s) (ex. II).

4) Pour une analyse ponctuelle de la sélection scolaire à la fin de l'école primaire dans le canton de ZH, voir H. HEFFLI, R. SCHRADER-NAEF, K. HAEFELI, "Schulische Auslese bei Abschluss der Primarschule", Haupt, Bern, 1979. - Pour un recueil des règlements cantonaux concernant la sélection à la fin du primaire, voir "Passage de l'école primaire à l'école secondaire du premier cycle", multicopié, CESDOC, 1980.

des différences intercantionales (et parfois intracantonales) assez marquées.

La problématique du passage entre l'école primaire et l'école secondaire I et du type de sélection qui s'y opère, constituent un des centres de gravité du projet SIPRI de la CDIP. Les premiers résultats de cette étude montrent que les trois facteurs de décision qu'on rencontre généralement sont:

- un examen
- le livret scolaire (notes annuelles)
- l'appréciation et la recommandation du maître.

Dans certains cas des temps d'essai sont prévus. Voici la situation dans quelques cantons (fig. 15).

Fig. 15

Passage de l'école primaire à l'école secondaire

Canton	Facteurs de décision			Temps d'essai
	examen	livret scolaire notes annuelles	appréciation et recommandation par le maître	
BL	● Si les parents refusent la recommandation du maître		●	1 trimestre
VD				1 semestre
ZH	● Inscription par les parents, si les notes sont insuffisantes pour une entrée au niveau secondaire I			1 trimestre
SZ, UR	● (50 %)	● (50 %)		--
ZG	● (50 %)	● (50 %)	● (25 %) sur base de fiches d'observation de l'élève	1 trimestre garantissant perméabilité (verticale + horizontale complète)
LU	● (50 %)	● (25 %) moyenne des deux derniers livrets	● (25 %)	--

Source: SIPRI-Informations, no. 7, septembre 1982, CDIP, Genève

Le discours pédagogique "officiel" ne fait généralement état, concernant la sélection à la fin de l'école primaire, que de critères individuels et qualitatifs. Le principe consisterait à fixer un niveau minimal de connaissances et de compétences sans trop se soucier des conséquences quantitatives (quel sera le taux d'élèves entrant dans les filières à exigences élevées?). Or, les impératifs de la planification scolaire (disponibilité en bâtiments, enseignants, nécessité de former des classes complètes etc.) viennent troubler ce tableau, si bien qu'il n'est pas facile de déterminer quel soit le type et le niveau de compromis qui s'installe, dans la réalité, entre les deux principes de sélection: fixer les objectifs pédagogiques à atteindre, pour ensuite laisser jouer librement la sélection sans se préoccuper de "résultats quantitatifs" ou au contraire fixer au départ le rapport entre réussites et échecs, en faisant "varier la barre de sélection"?

2.2.2.4 L'enseignement secondaire du premier cycle (secondaire I)

La "vocation" d'un degré scolaire devrait pouvoir être décelée par l'étude des contenus plutôt que par les conditions d'entrée et les types de sélection qu'il exerce. Néanmoins ce sont plutôt ces derniers éléments qui permettent le mieux de caractériser le degré secondaire I.

En effet, par des modalités qui peuvent être différentes (sélection avant, au cours ou à la fin de cette période), l'école secondaire I se charge de répartir les élèves qu'elle prend en charge à la fin du degré primaire, dans l'une des cinq catégories suivantes¹⁾:

- 1) élèves qui vont accéder (ou poursuivre) une formation menant à la maturité et, par la suite, aux études universitaires;
- 2) élèves qui se dirigent vers une école de commerce, une école normale (dans les cantons où cette formation n'est pas post-secondaire) ou vers une école de diplôme, avant

1) Généralement ces catégories ne sont pas clairement définies dans la réalité scolaire; par ailleurs, dans certains cantons quelques catégories peuvent se confondre.

d'entrer par exemple dans une formation débutant à 18 ans (ex. la formation d'infirmières);

- 3) élèves qui vont entreprendre des formations professionnelles "de haut niveau" (ex. formations à fort contenu technique ou artistique), à temps complet ou en apprentissage, durant normalement 3 à 4 ans;
- 4) élèves qui entrent en apprentissage dans des professions à fort contenu manuel et qui durent généralement 2 à 3 ans (ex. boulanger, coiffeur, etc.);
- 5) élèves qui tentent d'entrer directement sur le marché du travail sans formation professionnelle complète et officielle préalable.

Pour remplir cette fonction fondamentale "d'aiguillage" les cantons ont mis sur pied des écoles avec des structures et des modes de fonctionnement différents. L'enseignement secondaire I recouvre donc une gamme très différenciée d'écoles comme le montrent les organigrammes présentés à la fig. 4. Nous sommes en particulier confrontés à des variations intercantionales très marquées sur les points suivants:

1. Durée

Situé entre l'école primaire (4 à 6 ans) et la fin de la scolarité obligatoire (en 8ème ou 9ème année), le degré secondaire I s'étend sur 2 à 5 ans selon les cantons. Ce qui peut déjà expliquer une bonne partie de l'hétérogénéité de ce niveau scolaire.

2. Structure

a) La fig. 4 permet de se faire une idée de la multiplicité des options cantonales. Le facteur essentiel qui permet de différencier les structures cantonales de l'enseignement secondaire I est intimement lié aux différentes conceptions de la sélection scolaire:

- pour les tenants de la conception traditionnelle (mais qui semble revenir "à la mode" depuis quelques années), la différenciation des élèves selon leurs capacités intellectuelles - donc scolaires - s'opère très rapidement dès le début de la scolarité et ne se modifie plus ou peu par la suite (il s'agit, pour certains, d'une question héréditaire). Dès lors, il est indiqué de séparer très tôt les "bons" des "mauvais" élèves, pour que chaque groupe puisse avancer à son rythme; la structure scolaire qui correspond à cette option est celle

prévoient une sélection prstiquement définitive à la fin de l'école primaire.

Les systèmes cantonaux prévoient des filières distinctes depuis le début du secondaire et en particulier une formation gymnasiale longue (6-7 ans, avec un progymnase et un gymnase proprement dit) sont proches de cette option ainsi que les systèmes cantonaux prévoient, dès la fin du primaire, trois ou quatre filières secondaires, peu ou pas du tout perméables.

- à l'autre extrême, nous trouvons la conception "compensatoire", selon laquelle une large part des différences de réussite scolaire est attribuée à l'origine sociale (statut socio-professionnel des parents, situation familiale, etc.). Dès lors, sélectionner de très jeunes élèves revient à cristalliser une situation qui est seulement partiellement déterminée par de réelles différences intellectuelles. Cette situation peut par contre être corrigée par des mesures tendant à "égaliser les chances de réussite scolaire". La traduction cohérente de ces principes dans les structures de l'enseignement serait une école globale ou moins jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire¹⁾, mais cela n'existe pas en Suisse. Par contre, nous en trouvons certaines "approximations" dans les cantons qui ont adopté le système du cycle d'orientation (par ex. GE, TI, VS), permettant une sélection plus tardive, avec des possibilités de passages d'une filière à l'autre, de rattrapages, etc. Les organigrammes de la fig. 4 montrent, qu'entre le système du cycle secondaire unique et celui des filières strictement séparées depuis la fin du degré primaire, il existe des solutions intermédiaires: des cycles d'une ou deux années avant la sélection, des systèmes composites (selon les régions du canton) avec des progymnases (par ex. pour les filières avec latin) et des écoles secondaires permettant aussi de s'engager par la suite au gymnase (dans les filières C,D,E), etc.

1) Rappelons que c'est le cas dans plusieurs autres pays: par ex. dans les pays nordiques et en Italie où ce système est prolongé jusqu'au degré secondaire II. Voir à ce propos D. SCHINDLER et E. POGLIA, "L'école obligatoire en question", op.cit.

Ioutefois, il est utile de rappeler que, du point de vue de l'âge de la sélection, les différentes appellations des écoles cantonales peuvent donner lieu à quelques ambiguïtés de compréhension ou d'interprétation.

Ainsi, si l'on considère les cantons dans lesquels l'école primaire dure 4 ans, (VD, BE etc.), et ceux où elle s'étend sur 5 ou 6 années, on pourrait considérer les 5ème et 6ème années comme une période d'"école globale" (cf. fig. 5).

- b) La diversité des systèmes secondaires rend difficile les comparaisons intercantoniales concernant le nombre d'élèves qui accèdent aux différentes filières secondaires. Comme il a été dit auparavant, le système de classification des écoles secondaires de la Statistique scolaire suisse et celui des prévisions scolaires du CESDOC ne sont pas semblables, l'un classant les écoles dans 2 catégories (exigences élémentaires et élevées), l'autre dans 3 catégories (exigences faibles, moyennes, élevées). A l'annexe 5, on trouvera la répartition des élèves en 1ère année de secondaire 1 dans les différents cantons selon ces deux types de classification.

Néanmoins, l'inadéquation des catégories est telle, qu'il ne nous paraît pas possible, à partir de ces données, de comparer les types de sélection entre les systèmes secondaires cantonaux. Ceci est regrettable: en effet, nous sommes de l'avis que le type et les mécanismes de la sélection scolaire¹⁾ ont une influence fondamentale sur la "qualité de la vie scolaire", sur les attitudes pédagogiques et humaines des enseignants, et probablement aussi sur les contenus de l'enseignement (entre autre, "bachotage" ou intérêt pour des connaissances et des disciplines non strictement "routables pour la sélection")²⁾.

- 1) Notons que certains pédagogues et responsables scolaires préférant employer le terme d'orientation scolaire, plutôt que celui de sélection. A notre avis, l'orientation implique qu'une liberté de choix soit laissée à l'élève ou/et à ses parents: ce qui est en partie le cas lors du choix d'une formation professionnelle, mais très peu lors du passage de l'école primaire à une des filières secondaires ou entre les filières de ce niveau: il s'agit donc bel et bien de sélection.
- 2) Par contre (cf. partie II) l'âge et la "sévérité" de la sélection scolaire au niveau secondaire 1 ne sont pas déterminants pour la répartition quantitative finale des élèves (ex. répartition entre jeunes qui feront des études ou pas). Les facteurs économiques socio-géographiques et culturels jouent en effet un rôle prépondérant.

3. Heures d'école, répartition des matières, programmes

Comme pour l'école primaire, la nombre des heures scolaires secondaires ainsi que leur répartition hebdomadaire (ex. samedi libre ou non) et annuelle, varie d'un canton à l'autre. De même des grandes différences peuvent être constatées en ce qui concerne la répartition des heures par discipline scolaire (cf. annexe 3).

Rappelons toutefois qu'en Suisse romande, les programmes unifiés seront introduits progressivement dans tous les degrés de la scolarité obligatoire, et que d'autres régions - en particulier la Suisse centrale - ont fait des efforts importants de coordination dans ce secteur. Par ailleurs, au-delà des efforts "volontaires" de coordination, deux éléments agissent dans le sens d'une homogénéisation de ce niveau scolaire:

- un facteur institutionnalisé: l'ordonnance fédérale de maturité qui prévoit l'application généralisée de certaines règles (par ex. celles concernant la début de l'enseignement du latin; et, plus généralement, les règles qui insistent sur la séparation des filières) aux écoles qui préparent les élèves à la maturité et ceci jusqu'à 6 ans avant les examens, ce qui touche donc aussi le niveau secondaire obligatoire;
- un facteur non institutionnalisé, mais qui a un poids non négligeable: nous pensons aux souhaits des responsables de formation professionnelle et à ceux des employeurs des futurs apprentis. Là aussi il s'agit d'une préoccupation tendant généralement vers "l'uniformisation" des programmes de l'école obligatoire. Ceci dans la mesure où le souci de ces milieux est que les futurs apprentis puissent avant tout, avoir des bases solides de certaines connaissances et compétences (calcul, orthographe etc.).

2.2.2.5 L'enseignement secondaire du 2ème cycle (secondaire II)

Ce niveau éducatif, qui s'étend de la fin de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 18 à 20 ans, comprend différents types de formation, que l'on peut regrouper en deux grandes catégories: le secondaire supérieur et la formation professionnelle, les limites n'étant pas - il est vrai -

toujours très strictes (par ex. les écoles de commerce sont, selon les circonstances, classées dans l'une ou l'autre catégorie).

On classe généralement dans la formation secondaire supérieure, les gymnases, les écoles de diplôme, les écoles normales (celles qui ne sont pas post-gymnasiales), et, le cas échéant, les écoles de commerce.

Quant à la formation professionnelle, elle est subdivisée en deux types: celle acquise dans les écoles professionnelles à plein temps (recouvrant un nombre restreint de métiers et une petite minorité de jeunes) et la formation dans le cadre d'un apprentissage.

Contrairement à ce qui se passe pour la scolarité obligatoire et en dépit du développement de ce niveau de formation, les taux de scolarisation (rapport entre le nombre de jeunes scolarisés et le nombre de jeunes de la tranche d'âge correspondante) sont encore loin d'atteindre le 100 % - en particulier dans le cas des jeunes filles. Les fig. 16a et 16b fournissent quelques indications à ce propos et montrent l'impact du système éducatif au-delà du minimum exigé par la scolarité obligatoire, ainsi que le poids respectif de ses différentes composantes.

Age	1978/79		
	Total	Masculin	Féminin
4	16,4	16,1	16,7
5	58,8	58,2	59,4
6	93,1	93,1	93,1
7	98,5	98,8	98,2
8	99,3	99,3	99,4
9	99,9	99,9	99,9
10	99,9	99,8	100,0
11	99,6	99,7	99,6
12	99,8	99,5	100,0
13	99,5	99,2	99,8
14	99,6	99,6	99,5
15	95,8	97,2	94,4
16	80,7	88,8	72,1
17	75,4	85,8	64,7
18	66,7	77,6	55,5
19	47,3	57,6	36,8
20	25,9	29,6	22,2
21	17,0	20,9	13,0
22	13,4	18,4	8,4
23	11,4	16,7	6,2
24	9,5	14,2	4,9
25	7,7	11,5	4,0
26	6,0	9,0	2,9
27	4,6	6,9	2,3
28	3,6	5,2	1,9
29	2,8	4,1	1,4
Total	21,7	24,0	19,6

Fig. 16a

Taux de scolarisation selon l'âge (%)

Source: Statistique des élèves, 1978/79, BFS, Berne.

Fig. 16b

Taux de scolarisation (%) des élèves (âgés de 15 à 21 ans) selon le degré et le type d'enseignement, année scolaire 1977/78.

Degré et Type d'enseignement	Taux de scolarisation (%) Age (année de naissance)						
	15 (1962)	16 (1961)	17 (1960)	18 (1959)	19 (1958)	20 (1957)	21 (1956)
Degré secondaire I	85	26	4	0	0	0	0
Degré secondaire II							
Ecoles préparant à la maturité	3	9	10	9	7	3	1
Autres écoles de formation générale	1	4	4	2	1	0	0
Professions de l'enseignement	0	2	2	3	4	2	1
Formation professionnelle	5	37	53	49	31	12	5
Degré tertiaire	0	0	0	1	4	8	10
Aucune école fréquentée	6	22	27	36	53	75	83
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source:

Statistique des élèves, 1977/78, BFS, Berne

1. Les gymnases

a) Au-delà de certaines spécificités cantonales (gymnases longs, continus depuis pratiquement la fin de l'école primaire, ou gymnases courts - 3 à 4 ans - après le secondaire I; existence de filières spécialisées: baccalauréat artistique à BS et GE, socio-pédagogique en AG, etc.), cette formation est, globalement, assez homogène sur l'ensemble du territoire suisse; et cela est dû en premier lieu à l'existence de l'Ordonnance fédérale de maturité. Pour mieux comprendre le statut et le rôle de celle-ci, il peut être utile de retracer son évolution historique¹⁾:

1) Cf. A. VONLANTHEN, V.P. LATTMANN, E. EGGER "Maturität und Gymnasium", Haupt, Berns, 1978.

Sans entrer dans les détails, il est nécessaire de souligner l'importance traditionnellement accordée en Suisse aux écoles de type gymnásial, écoles liées depuis toujours à l'université. On doit aussi noter leur grande diversité, répondant en cela à l'autonomie cantonale.

Vers la fin du siècle passé, des efforts de "coordination" commencent à prendre forme et aboutissent en 1880 au premier règlement fédéral, qui fixe les conditions auxquelles doivent répondre les gymnases qui décernent un certificat de maturité "reconnu". Ce premier pas vers l'homogénéisation des maturités cantonales et des études gymnasielles, découle largement de la volonté de rendre comparable les formations médicales acquises dans les différentes universités et, par là, l'exercice de ces professions possible sur tout le territoire suisse (le certificat fédéral de maturité est en effet déclaré nécessaire pour l'exercice des professions médicales).

La deuxième cause d'homogénéisation est à rechercher dans le besoin de l'Ecole polytechnique fédérale, récemment fondée (en 1854) de fixer des conditions d'accès uniformes pour les candidats venant des différents gymnases cantonaux.

Le règlement pour les professions médicales de 1880 stipule d'autre part que les élèves ayant suivi une école reconnue par l'EPF, peuvent aussi se présenter aux examens de médecine, à condition de remplir certaines conditions supplémentaires liées à leur compétences dans les langues modernes et le latin.

Comme autre facteur qui a contribué à la mise sur pied d'une réglementation fédérale de la maturité, il faut ajouter les efforts déployés par la Société suisse des enseignants secondaires, en vue d'améliorer et d'uniformiser la formation gymnásiale.

C'est en 1888 qu'est mise sur pied la première Commission fédérale de maturité, dont le cahier des charges, semblable à l'actuel, comprend deux tâches essentielles: décider quelles sont les écoles autorisées à décerner un titre de maturité reconnu par la Confédération et organiser les "examens fédéraux de maturité" pour les élèves qui n'ont pas pu, ou voulu, suivre un gymnase cantonal reconnu.

Vers la fin du siècle, des discussions ont lieu en vue de créer deux types de maturité, dont une serait scientifique et sans latin. Ce projet échoue, face à l'opposition des médecins, qui considéraient le latin comme absolument indispensable à l'exercice de la profession¹⁾.

C'est en 1925 que naissent les 3 types de maturité A, B et C (respectivement latin-gréc, latin-langues vivantes, mathématiques-sciences), étant entendu que, pour les études de médecine, le latin devait être rattrapé s'il n'était pas inscrit à la maturité.

En 1968 seulement, une nouvelle réforme de l'ordonnance permettra aux porteurs des trois types de maturité d'accéder, sans autre, aux études médicales.

En 1972 on ajoute deux nouveaux types: le D, centré sur les langues modernes, et le E, socio-économique.

b) Sans entrer dans les détails de la réglementation, rappelons que l'Ordonnance fédérale de maturité:

- pose les grands principes de la formation gymnasiale (préparation à l'université);
- fixe la catalogue des matières obligatoires dans le cadre de cette formation;
donne des indications sur le poids respectif des différentes matières (ex. entre branches littéraires et scientifiques) et sur leur agencement;
émet des directives structurelles et organisationnelles (ex. âge minimal 18 ans, formation universitaire des enseignants);
- de plus elle renvoie, à titre indicatif, au règlement des examens fédéraux de maturité en ce qui concerne le contenu des différentes matières²⁾.

-
- 1) Il est intéressant de noter qu'actuellement la situation s'est complètement renversée. En effet, les examens prééducatifs de médecine sont complètement centrés sur les disciplines scientifiques et une préparation gymnasiale scientifique constitue un meilleur atout de réussite qu'une préparation classique.
 - 2) Rappelons qu'il est possible d'obtenir un certificat fédéral de maturité en réussissant les examens fédéraux de maturité, dont l'inscription n'exige la fréquentation préalable d'aucune école. Ces examens ont lieu en 6 sessions annuelles et 2'000 candidats environ s'y présentent actuellement.- Pour une étude concernant la population des candidats et la réussite universitaire des porteurs de ce genre de maturité, voir H. RIES, "Der Studienerfolg der Studierenden mit einem Maturitätszeugnis des EMK", Politique de la science, supplément 6, Berne, 1975.

Le souci de rendre équivalente la formation gymnasiale acquise dans les différents gymnases cantonaux ne s'exprime pas seulement par la lettre de l'ORM, mais aussi par l'esprit dans lequel la Commission fédérale de maturité applique cette ordonnance. En effet, la reconnaissance des nouveaux gymnases (ou types de maturité), opération qui constitue un des tâches essentielles de la Commission, se base implicitement sur le principe de "la qualité pédagogique comparable": le niveau atteint par le gymnase en question n'est pas jugé en fonction de critères absolus mais par rapport aux autres gymnases déjà reconnus¹⁾.

- c) Rappelons enfin que, depuis bientôt 15 ans, des efforts considérables ont été déployés (jusqu'à dans les milieux officiels assez proches des centres de décision, par exemple par la Commission de l'enseignement secondaire de la CDIP), en vue de réformer, de manière plus ou moins radicale, l'ORM et donc les études gymnasiales. Cela s'est concrétisé par des propositions générales et très ambitieuses de réforme²⁾, mais aussi par des propositions plus limitées et concrètes³⁾.

2. Les écoles de diplôme et de formation générale⁴⁾

Ce type d'écoles est relativement nouveau et assez diversifié: selon la durée (de 1 à 3 ans), la tradition (anciennes écoles "de jeunes filles" de culture générale, formation presque gymnasiale non reconnue au niveau fédéral), etc.

- 1) En effet, les "propositions de reconnaissance" d'un nouveau gymnase, émises par les membres de la Commission fédérale de maturité, emploient généralement la formule suivante: "le niveau est comparable à celui des gymnases déjà reconnus".
- 2) Par ex. les propositions de réforme élaborées vers le début des années 70 et consignées dans la publication "L'enseignement secondaire de demain", Huber, Frauenfeld, 1972.
- 3) A la fin de 1982, la CDIP a décidé de soumettre au Département fédéral de l'Intérieur une proposition de réforme partielle portant sur des points tels que la réglementation des périodes pré-gymnasiales, la formation gymnasiale pour les adultes etc.
- 4) Dans la statistique suisse des élèves, on fait la distinction entre ces deux catégories d'écoles; pour notre part, les similitudes nous semblent plus importantes que les différences, c'est pourquoi nous les rangeons dans la même catégorie.

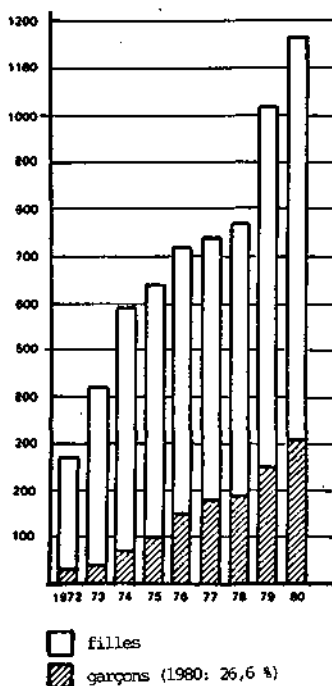
Un point commun pourtant entre ces écoles: le taux de "féminité" y est généralement très important. Les objectifs pédagogiques de ces écoles tendant à se concentrer autour de deux points:

- préparer les jeunes à accéder aux écoles paramédicales, socio-éducatives, sociales, artistiques (dont l'âge minimum d'admission est généralement de 16 ans)
- jouer un rôle d'orientation scolaire et professionnelle.

Ces écoles ont connu récemment en Suisse un essor important (la fig. 17 nous montre l'exemple du canton de GE), quoique différent d'un canton à l'autre, d'une ville à l'autre.

Fig. 17

Evolution de l'effectif plein temps de l'école de culture générale de Genève



Source: J.P. TSCHOUMY, "Les écoles de culture générale en Suisse: développement impressionnant", IRDP, Neuchâtel, 1981

D'autre part, un effort de stabilisation, d'officialisation et de coordination s'y est développé durant ces dernières années; il a abouti entre autres, en 1981, à un rapport et à des recommandations de la Commission de l'enseignement secondaire de la CDIP.

3. La formation des enseignants: les écoles normales

On peut observer, dans ce secteur, une assez grande diversité, due au fait que la compétence pour ces écoles est exclusivement cantonale. Une première remarque: seule une partie des formations à la profession enseignante se fait au niveau du degré secondaire II. En effet, les enseignants du "secondaire I" sont généralement formés au niveau tertiaire (universitaire ou non), et d'autre part, dans un certain nombre de cantons (GE, VD, NE, JU, BS, BL, AG, etc.), même la formation des maîtres primaires - et la cas échéant de ceux d'école enfantine - est postgymnasiale. Si l'on exclut la cas de ces cantons, les maîtresses enfantines (jardin d'enfants, école enfantine), les maîtres primaires - largement majoritaire -, et enfin les enseignants spécialisés (ex. enseignement ménager, etc.) sont formés professionnellement au degré secondaire II.

La durée de ces formations est variable: 4, éventuellement 5 ans pour les enseignants primaires, 3 à 4 ans pour les maîtresses enfantines et les enseignants spécialisés. Chaque formation comporte un enseignement général (langues, mathématiques etc.) et un enseignement "professionnel" théorique (psychologie, pédagogie, didactique, etc.), ainsi que des stages pratiques, mais l'agencement, les méthodes, et parfois même les buts pédagogiques varient sensiblement d'une école à l'autre.

Depuis plusieurs années, des efforts de réforme sont perceptibles dans ce secteur, soutenus par des réflexions globales et approfondies: au niveau suisse par exemple, les travaux des milieux proches de la CDIP ont abouti au rapport intitulé "La formation des enseignants de demain"¹⁾. Concernant la problématique de l'innovation et des réformes il est intéressant de comparer le secteur gymnasial à celui

1) "La formation des enseignants de demain", CDIP, Genève, 1976

de la formation des enseignants. Si dans le premier cas il s'agissait de "décrocher" une décision politique générale de réforme (nécessaire pour changer l'Ordonnance fédérale régissant ce type de formation), dans le deuxième cas, par contre, le simple fait que des responsables locaux (enseignants, directeurs d'écoles, etc.) participent à une réflexion¹⁾ sur des réformes possibles, permet de mettre en marche le mécanisme de l'innovation, qui s'appuie sur des centres de décision décentralisés (cantons, écoles). A noter qu'actuellement, une partie des réformes tendent à déplacer la formation des enseignants, du niveau secondaire au niveau tertiaire postgymnasial (ex. VD, JU, TI).

A côté des évolutions qualitatives des contenus de la formation, ce secteur a connu depuis quelques années une contraction quantitative, conséquence de celle du nombre d'emplois dans l'enseignement, elle-même entraînée par la diminution spectaculaire des effectifs scolaires (cf. fig. 18).

1) Exemple de ce type de réflexion: celle qui a eu lieu lors des journées de travail "Lehrerbildung und Unterricht" du 20 au 23.9.77 à Lucerne, dont les actes sont rassemblés dans K. AREGGER, J.P. LATTMANN, J.P. TRIER, "Lehrerbildung und Unterricht", Haupt, Berne, 1978.

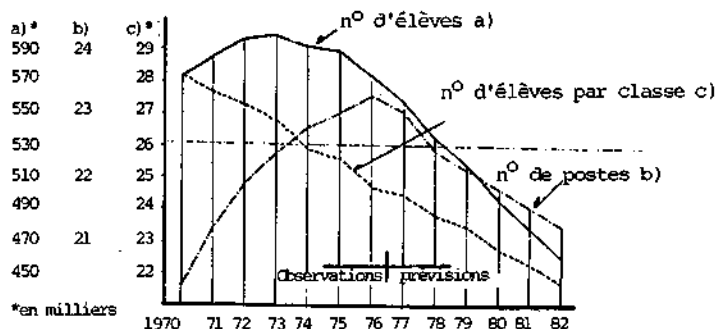
Fig. 18a

Bilan de la prévision de l'offre et de la demande d'enseignement dans le cycle primaire

	Nombre de postes offerts à de nouveaux enseignants	DEMANDE (nouveaux diplômés)	DESSEUILIBRE	
			Surplus annuels	Surplus cumulés
1974	2882	2882	---	---
1975	2512	3114	602	602
1976	2014	3505	1491	2093
1977	1340	3272	1922	4025
1978	1271	3554	2283	6308
1979	1229	3112	1783	8091
1980	1381	2934	1553	9644
1981	1383	2719	1236	10980
1982	1339	2249	910	11890

Fig. 18b

Enseignement primaire: effectifs d'élèves, nombre d'élèves par classe, nombre de postes d'enseignement



Source: "L'évolution des effectifs scolaires en Suisse",
Bulletin CDIP no 21, 1980, Genève

4. La formation professionnelle¹⁾

- a) Les données de la fig. 16b montre l'importance de ce secteur de la formation: en effet, il attire environ le 3/4 des jeunes en formation post-obligatoire. Mais ce secteur est aussi essentiel en tant que point de rencontre privilégié entre le système éducatif (agent de transmission des connaissances, valeurs et compétences générales, professionnelles et culturelles) et le système économique (où une partie de celles-ci doivent trouver leur application pratique).

Notons d'emblée (et cet argument sera repris dans le chapitre consacré à la planification de l'éducation au niveau international) que l'on reconnaît généralement un bon niveau d'efficacité au système suisse de formation professionnelle, dont la structure, basée sur l'apprentissage, est assez originale (seules la RFA et l'Autriche ont un système semblable). Vue de l'étranger cette efficacité peut, entre autres, être mesurée par le nombre de jeunes ayant suivi ce type de formation et ayant pu, par la suite, s'insérer sans difficultés dans les entreprises²⁾.

Le secteur le plus important et le plus connu de la formation professionnelle (environ 300 professions reconnues³⁾), est sans doute celui qui prépare aux professions de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, des banques, des assurances, des transports, de la restauration, etc., et qui est régi par la loi fédérale, approuvée en 1930, et modifiée en 1963 et 1978⁴⁾. De même, la formation pour les professions de l'agriculture est

-
- 1) Nous ne mentionnons pas, dans ce contexte, l'orientation professionnelle qui ne fait pas partie au sens strict - de même que les services médico- ou psycho-pédagogiques, logopédiques, etc. - du système d'enseignement. Rappelons néanmoins que les jeunes ayant recours à ces services dépassent actuellement les 80'000 par année. Pour une orientation statistique à ce sujet, voir F. HEINLIGER, "L'orientation professionnelle en 1981", dans Orientation et formation professionnelle no 3, 1982.
- 2) Cf. aussi E. WETTSTEIN, "Der Start ins Berufsleben", dans Education et recherche, no 2, 1981.
- 3) Cf. par ex. R. L'ÉPLATENIER et E. POGGIA, "La formation professionnelle en Suisse, OFIANT, Berne, 1978.
- 4) Cf. Loi fédérale sur la formation professionnelle du 19 avril 1978.

avaient directement régie par une loi fédérale¹). La formation du personnel soignant (infirmière, sage-femme, etc.) et des laborantines, est par contre confiée à la Croix Rouge²). Notons enfin que les grandes entreprises publiques (CFF, PTT, Swissair, etc.) ont leur propre système de formation, et qu'il existe également toute une série de cours et de formations gérés entièrement par des écoles privées (par ex. administration, informatique, etc.).

En 1981-82, la répartition des élèves entre les diverses branches professionnelles était la suivante:

Fig. 19a

<u>Formation professionnelle secondaire</u>	231'100	100 %
Production végétale et animale	12'600	5,4 %
Industrie et arts et métiers	89'600	38,8 %
Professions techniques	15'500	6,7 %
Commerce et administration	72'000	31,2 %
Transport	5'500	2,4 %
Hôtellerie et économie domestique	9'400	4,1 %
Nettoyage, hygiène publique et soins corporels	6'500	2,8 %
Droit, sûreté et maintien de l'ordre	400	0,2 %
Soins médicaux	14'900	6,4 %
Professions artistiques	4'100	1,8 %
Ministère pastoral et assistance sociale	500	0,8 %
Autres professions	100	0,0 %

Source: Statistique des élèves, 1980-81, BFS

b) Les deux composantes du système de formation professionnelle sont de poids inégal:

- Les formations à temps complet acquises dans des écoles de métier (par ex. des formations industrielles en mécanique ou en électricité), dans des écoles d'arts appliqués (ex. graphiste) et dans des écoles de commerce et d'administration (durant respectivement 3 et 2 ans) touchent une petite minorité de jeunes.
- Les apprentissages constituent sans aucun doute la voie privilégiée pour obtenir une formation professionnelle. Le contrat d'apprentissage - passé entre

1) Cf. Ordonnance sur la formation professionnelle agricole (OFPA) du 25 juin 1975.

2) Arrêté fédéral concernant la Croix-Rouge Suisse du 13 juin 1951.

l'apprenti et le maître d'apprentissage (qui, comme son nom l'indique, doit avoir acquis une maîtrise dans la profession qu'il exerce) - règle l'ensemble des rapports entre l'apprenti et l'entreprise dans laquelle il travaille - en général 4 jours par semaine -, en particulier les modalités de sa formation pratique. Récemment, les associations professionnelles ont mis sur pied des cours d'introduction aux techniques fondamentales de travail, dans le but de fournir aux apprentis une formation complémentaire à celle offerte par l'entreprise - certaines petites entreprises ayant parfois des difficultés à répondre entièrement aux besoins de formation. Parallèlement à la formation en entreprise, l'apprenti fréquente 1 (ou 1 1/2) jour par semaine l'école professionnelle, qui a pour tâche de lui dispenser les connaissances théoriques utiles à sa profession, ainsi qu'une certaine formation générale (langues, arithmétique, comptabilité, etc.). Depuis 1970, les apprentis qui le désirent peuvent fréquenter des cours professionnels ou généraux supplémentaires dans le cadre des "écoles professionnelles supérieures". Cette formation peut s'avérer très utile, notamment pour leur faciliter par la suite l'accès à une école technique supérieure ou au perfectionnement professionnel (ex. acquisition de la maîtrise).

La répartition entre les deux systèmes essentiels de formation professionnelle en Suisse se fait en fonction:

- des professions: seuls une trentaine de diplômes professionnels peuvent être acquis actuellement dans les écoles à temps complet,
- des situations cantonales et régionales: en Suisse romande et au Tessin, les offres de formation par écoles à temps complet sont nettement plus prisées qu'en Suisse alémanique.

Quant aux autres types de formation que nous avons mentionnés plus haut (ex. les formations pour infirmières), elles se situent à mi-chemin entre l'école à temps complet et l'apprentissage: elles sont en fait bâties sur des périodes de cours à plein temps entrecoupées de stages pratiques professionnels.

En 1981-82, 89'000 jeunes ont commencé une formation professionnelle¹⁾. Celle-ci dure en moyenne 2 ans pour un quart d'entre eux, 3 ans pour la moitié et 4 ans pour le quart restant.

Sur l'ensemble des 231'400 jeunes en formation professionnelle pour l'année 81-82, 86 % sont en apprentissage, et 14 % fréquente des écoles à plein temps (écoles de commerce, paramédicales, d'arts et métiers, etc.); cette proportion est double en Suisse romande et au Tessin.

Par ailleurs, le secteur d'activité économique dans lequel la formation professionnelle est acquise correspond assez bien à la répartition globale des personnes actives (cf. fig. 19b).

Fig. 19b

<u>Secteurs économiques</u>	<u>En formation</u>	<u>Actifs</u>
Primaire	6 %	8 %
Secondaire	45 %	40 %
Tertiaire	49 %	52 %

Source: Statistique des élèves, 1980-81, BFS

c) Comme la formation gymnasiale, qui lui est parallèle, la formation professionnelle peut être qualifiée, du point de vue de sa structure, de ses contenus et de sa qualité, d'homogène sur l'ensemble du territoire suisse. Cette situation est due essentiellement à l'intervention de deux instances:

- la Confédération qui édicte les règlements d'apprentissage et les programmes d'enseignement, surveille leur application, verse des subventions aux cantons, assure la formation et le perfectionnement des enseignants des écoles professionnelles. Les cantons appliquent de leur côté la loi fédérale en organisant l'enseignement professionnel et les examens correspondants;
- les associations professionnelles, normalement organisées au niveau suisse, auxquelles revient l'initia-

1) Source: Statistique des élèves, BFS, 1981-82.

tive de créer de nouvelles formations, d'en proposer l'officialisation, de participer à l'élaboration des règlements et programmes, d'organiser les cours d'introduction pour les apprentis, ainsi que les examens professionnels (brevet fédéral) et les examens professionnels supérieurs (maîtrise fédérale).

2.2.2.6 La formation tertiaire

1. L'enseignement universitaire constitue la composante traditionnelle et principale du secteur tertiaire. Les huit universités cantonales et les deux écoles polytechniques fédérales sont d'importance assez différente en ce qui concerne le nombre d'étudiants (on passe de 2'000 à NE à 15'000 à ZH); par contre, pratiquement toutes les universités (sauf celle de SG) offrent un éventail assez complet des diverses disciplines universitaires¹⁾, à l'exception des branches techniques réservées aux deux Ecoles polytechniques. La figure 20a donne une idée générale du "poids démographique" des différents groupes de disciplines et des différentes Hautes Ecoles.

Fig. 20a
Etudiants selon la branche d'études et la Haute Ecole²⁾

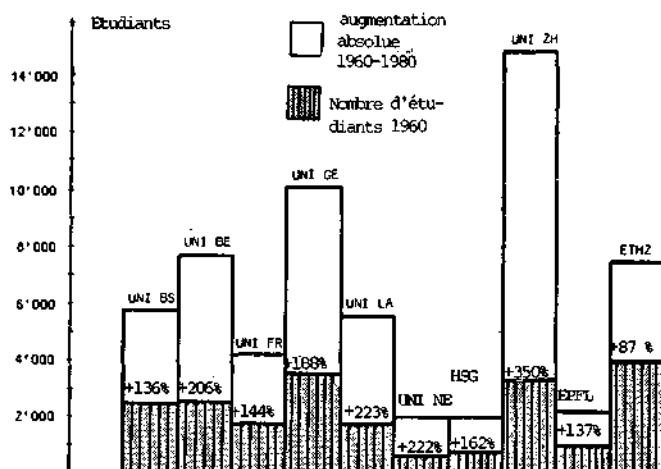
Sem. hiver 1980/81	BS	BE	FR	GE	LA	NE	SG	ZH	EPFL LA	ETH ZH	TOTAL
1. Sciences humaines et sociales	2'294	4'410	3'242	7'039	3'295	1'374	1'949	9'677		157	34'335
2. Médecine	1'609	1'799	369	1'506	1'443	65		2'996		476	10'263
3. Sciences exactes et naturelles	1'112	1'392	499	1'347	755	416		2'113	355	1'790	9'779
4. Sciences techniques				157		73			1'590	4'965	6'785
Total	5'715	7'601	4'110	10'049	5'493	1'928	1'949	14'786	2'157	7'388	61'374

- 1) Disciplines pouvant être regroupées de manière différente selon les facultés, mais classées, dans la Statistique universitaire suisse en 4 grandes catégories: sciences humaines et sociales, médecine, sciences exactes et naturelles et sciences techniques.
- 2) Source: Statistique des étudiants, 1980-81, OFS.

D'autre part, la variation des effectifs d'étudiants des diverses Hautes Ecoles est très différente suivant l'école en question: on constate, par ex., entre 1960-1980 une augmentation de 137 % à l'EPFL, par contre, à l'Université de ZH, cette augmentation a été de 350 % (fig. 20b).

Fig. 20b

Effectifs d'étudiants des diverses hautes écoles, 1960 et 1980



Sources: Annuaire statistique de la Suisse 1961 (OFS)

Statistique des étudiants, semestre d'hiver 1980/81 (OFS)

Le nombre d'étudiants inscrits dans les différentes disciplines et facultés varie aussi différemment: entre 1967 et 1980, on constate, par exemple, une augmentation en droit d'environ 150 %, alors qu'en sciences économiques et sociales elle n'est que d'environ 20 % (voir fig. 42)¹⁾. Si l'on considère enfin l'ensemble des étudiants, on remarque que la proportion de ceux-ci, par rapport à la population globale, est en augmentation depuis la fin du siècle passé (fig. 43)²⁾ avec une forte

1) Cf. fig. 42, page 190.

2) Cf. fig. 43, page 191.

poussée après 1960)¹⁾²⁾.

Bien que les Universités soient des institutions cantonales, leur "pouvoir d'attraction" dépasse généralement le cadre du canton, avec cependant des variations assez nettes entre universités. L'annexe 6 rend compte de ces différences de "rayonnement": par exemple, l'Université de ZH attire les étudiants de toute la Suisse orientale, alors que celle de Bâle se limite pratiquement aux "deux Bâles"; celle de FR exerce son pouvoir d'attraction sur toute la Suisse alors que l'Université de NE est centrée sur les cantons de NE et du Jura³⁾.

En ce qui concerne les contenus des enseignements, il convient plutôt de parler des particularités de chaque faculté, institut ou chaire, plutôt que des particularités de telle ou telle université: en effet, l'autonomie des différentes instances et des enseignants est, comparativement aux autres types d'études, très large. Il s'agit là d'une tradition établie de longue date, dont les avantages ne sont généralement pas mis en doute. On relève cependant certains inconvénients qui y sont associés: entrave à la mobilité des enseignants et des étudiants, conditions d'accès variables (par. ex. pour les candidats non porteurs d'un certificat de maturité reconnu par la Confédération). Il faut rappeler enfin que, au-delà de cette autonomie, les universités doivent toutefois se référer, pour des décisions fondamentales (par ex. celles touchant aux budgets alloués), à l'instance politique compétente (DIP).

- 1) La brusque augmentation de la proportion d'étudiants, dès 1960, ne s'explique pas uniquement par l'augmentation de la proportion de jeunes faisant des études (phénomène global, touchant toute l'Europe occidentale et les Etats-Unis et lié aux besoins croissants de l'économie en main-d'œuvre qualifiée, en personnel scientifique, en ingénieurs, ainsi qu'à l'augmentation du niveau de vie). Il s'explique aussi par des facteurs démographiques: cohortes de jeunes plus nombreuses par rapport à l'ensemble de la population suite à l'évolution des taux des naissances, augmentation du nombre d'étudiants étrangers, etc.
- 2) En relation avec l'augmentation du nombre des étudiants, il convient de mentionner un problème actuel, limité dans son envergure réelle, mais qui tient le devant de la scène politique universitaire depuis plusieurs années: la menace du numerus clausus qui plane à chaque rentrée universitaire sur les nouveaux étudiants en médecine.
- 3) Pour le cas de l'Université de NE, cf. F. HAINARD, A. JEANNIN, "Aire de recrutement des universités suisses", dans Revue suisse de sociologie, no 2, 1980.

2. Le secteur tertiaire non-universitaire est, plus récent, moins structuré et institutionnalisé que celui des Hautes Ecoles; bien qu'il s'agisse d'une mosaïque de formations, de durée et d'importance diverses, on peut néanmoins les regrouper dans les quelques grandes catégories suivantes (fig. 21):

Fig. 21

Nombre d'étudiants en 1980-81

Total	23'753	100 %
Professions de l'enseignement	3'091	13,0 %
Professions techniques (ex. ETS)	10'511	44,2 %
Commerce et administration	3'663	15,4 %
Ministère pastoral et assistance sociale	2'524	10,6 %
Professions artistiques	1'830	7,7 %
Arts et métiers	656	2,8 %
Hôtellerie et économie domestique	990	4,2 %
Autres	488	2,1 %

Source: Statistique des élèves, 1980-81, BFS

Les 4 types de formation suivants caractérisent le mieux ce secteur:

- Les Ecoles techniques supérieures décernent des diplômes d'ingénieur-technicien dans différentes branches et sont sans aucun doute, de par le nombre d'étudiants qui les fréquentent et de par leur tradition, le "fleur" de ce secteur. Elles exercent deux fonctions importantes:
 - . Elles fournissent à l'industrie suisse une bonne partie des cadres techniques moyens qui constituent un rouage essentiel du bon fonctionnement des entreprises;
 - . Elles exercent une "fonction sociale": une large partie des étudiants qui fréquentent ces écoles y entrent après un apprentissage (plutôt qu'à la suite d'une formation scolaire "menant aux études"); elles remplissent donc une fonction de promotion sociale pour des jeunes qui ont, pour diverses raisons (conditions sociales, familiales, manque de stimulation etc.) opté à 15 ans pour un apprentissage, tout en ayant les capacités intellectuelles pour suivre des études plus théoriques. L'Ecole technique supérieure représente alors pour eux une "deuxième voie aux études".

- Les Ecoles supérieures de commerce, moins nombreuses et plus récentes, constituent l'équivalent des ETS dans le secteur commercial et, comme les ETS, elles font partie de la formation professionnelle reconnue et soutenue financièrement par la Confédération; leur fonction économique est importante et reconnue.

- La formation tertiaire des enseignants, dans sa diversité, est un miroir des particularités éducatives cantonales: certains cantons (GE, NE, AG, etc.) ont déjà subordonné à l'obtention d'un baccalauréat, la formation des enseignants primaires, voire préscolaires. Dans ce cas la durée des formations tertiaires pour les enseignants primaires varie de 2 à 3 ans. D'autres cantons ont assigné à l'enseignement tertiaire non universitaire la tâche de fournir la formation scientifique et/ou pédagogique (dans ce dernier cas, la formation scientifique est alors assurée par les universités) aux futurs enseignants du niveau secondaire I. D'autres cantons, encore, font seulement appel aux universités pour la formation des enseignants des filières secondaire I à exigences élevées, et à un système de formation continue et de promotion des enseignants primaires pour les filières secondaire I à exigences restreintes. C'est, par ailleurs, aussi dans des institutions tertiaires non-universitaires que s'accomplit, dans la majorité des cantons, la préparation pédagogique des diplômées universitaires, se destinant à l'enseignement dans les écoles secondaires supérieures (ex. gymnases). Cette diversité dans la formation des enseignants secondaires tranche avec la relative homogénéité de celle des enseignants des écoles professionnelles, assurée par une institution fédérale ayant un siège à Berne et un à Lausanne.

- Le 4ème pilier du secteur tertiaire non-universitaire est constitué par les formations aux professions d'action sociale (assistants sociaux, éducateurs, animateurs, etc.). Il s'agit d'une trentaine d'offres de formation, ayant une assise généralement communale ou privée, mais normalement, soutenues financièrement par les cantons et la Confédération. En dépit - ou à cause - de leur assise institutionnelle semi-privée, une coordination suivie s'est développée entre ces

écoles (par exemple, pour les écoles de travail social, par l'intermédiaire de leur société faitière, le CSESS¹), et des lignes directrices, concernant l'admission, les contenus et l'organisation, ont été élaborées et mises en pratique.

2.2.2.7 L'éducation des adultes

Ce secteur se caractérise moins par le fait que les "élèves" sont des adultes - c'est aussi le cas du degré tertiaire - que par des offres de formation généralement très courtes ou alors parallèles à l'activité professionnelle de chaque jour²). Selon le contenu de la formation une distinction peut être faite entre les recyclages (en vue de passer à une autre activité professionnelle), les perfectionnements professionnels (ex. les maîtrises fédérales) et les cours de formation générale (culture générale, langues, loisirs, etc.). Ces distinctions sont cependant fragiles et il est difficile, dans la pratique, de classer les différentes formations dans l'une ou l'autre de ces catégories; tout comme il est aussi peu aisé de tracer des frontières précises entre l'éducation des adultes et l'animation sociale ou entre celle-ci et les activités syndicales, religieuses, sportives etc.

Mis à part la formation continue des enseignants - souvent assurée par les cantons ou des instances intercantionales (par. ex., le Centre suisse pour le perfectionnement des enseignants secondaires de Lucerne), l'éducation des adultes est largement le fait d'institutions privées: entreprises commerciales, associations professionnelles, universités populaires, associations religieuses, etc., réunies dans une association faitière, la FSEA (Fédération suisse pour

1) Le Conseil suisse des écoles de service social.

2) Rappelons que la possibilité d'une libération temporaire des obligations professionnelles (appelée souvent "congé-éducation"), en vue de suivre des cours de formation, a été au centre de débats très vifs, au début des années 70, qui ont eu lieu - mais sans succès - au niveau des parlements cantonaux (ex. GE) et du Parlement fédéral. Cf. A. de BEER, "Der bezahlte Bildungsurlaub", Stämpfli, Berne, 1978, ainsi que U. SCHLIENGER, C. RAUH, "Libération des obligations professionnelles et financement des études pour les participants à l'éducation récurrente en Suisse", dans Coopération internationale dans l'éducation, Berne, 1977.

Fig. 22
Education des adultes

Nombres	Année	Participants aux cours	Nombre d'heures	Participants x heures	Temps complet		Temps partiel	
					enseignants	autres collaborateurs	enseignants	autres collaborateurs
1 Académie Luzern	1980	201	2'588	50'962	4	1	28	1
2 AGEB evang. Erw. Bildung	1979	env. 78'000	env. 49'000	env. 836'000	env. 30	env. 70	env. 1000	env. 300
3 Bildungsverein CCOF	1979	101'430	env. 80'000	803'946	-	25	562	1
4 Centre de Recherches Psychopédagogiques	1978/79	959	1'767	env. 62'000	-	-	65	1
5 Eikonetecien (Suisse seulement)	1980	1'210	12'960	194'250	12	8	12	6
6 Freunde Schweiz. Vollen- bildungsheime "Hornberg"	1980	2'995	2'450	94'370	4	5	128	27
7 GRSI	1979	242	63	1'974	-	-	env. 20	1
8 Heimwerkerschule "Mäliere"	1980	967	6'350	94'900	7	4	23	-
9 Klubschulen Migros	1980	345'588	732'348	6'911'762	env. 115	env. 340	env. 4040	env. 170
10 Ostschweiz. Mitt. schule	1980	229	6'800	108'000	-	-	64	9
11 Pro Juventute	1978/79	1'723	1'820	68'108	2	1	75	-
12 SVSES (Pub. gemeinschaft für Kader der Erwachsenenbildung)	1978	200	291	58'200	-	-	15	2
13 Schweiz. Arbeitsbildungs- zentrale/SABZ	1978	2'564	505	env. 12'500	3	2	38	5
14 Schweiz. Arbeiterschule	1978	30	260	7'800	-	-	18	2
15 Schweiz. Arbeitsgemein- schaft "Frau und Demokratie"	1980	100	7	700	-	-	6	-
16 Schweiz. Autoren-Vereinigung	1980	98	150	1'600	-	-	8	1
17 Schweiz. Bund für Eltern- bildung*)	1978	6'450	410	52'145	?	?	?	?
18 Schweiz. Institut für Unter- nehmensschulung im Gewerbe	1980	1'592	4'791	69'635	-	4	215	15
19 Schweiz. Jugendakademie	1979	114	308	29'016	-	-	12	1
20 Schweiz. Kaufm. Verband/SKV	1979/80	26'579	env. 150'000	env. 3'500'000	?	?	?	?
21 Schweiz. Soziales Seminar	1979/80	242	env. 280	7'329	-	-	env. 50	1
22 Sektor Kurzwesen SKK	1979	9'752	9'530	154'256	5	4	780	81
23 Sozialinstitut der KAS	1980	1'200	510	15'600	3	3	-	1
24 Staatsbürgerlicher Verband katholischer Schweizerin- nen/SVKA	1979/80	253	113	1'075	-	-	30	45
25 Volkshochschule/VHS	1979/80	79'787	52'004	2'065'053	-	15	2'688	756
26 Zentraltelle für beruf- liche Weiterbildung/ZBW	1980	6'508	env. 17'290	281'540	-	6	277	2
27 SVEB-Kurse	1980	89	101	3'006	-	-	5	2
Total	1978-80	673'000	1'130'000	12'500'000	185	490	9'700	1'430

*) incomplet

Source: FSEA, Zurich

l'éducation des adultes). Les pouvoirs publics interviennent rarement - pour allouer des subsides -; seules certaines communes (ex. La Chaux-de-Fonds) et cantons (ex. II) assument directement l'organisation de cours pour adultes¹⁾.

La figure 22 donne un tableau indicatif des offres d'éducation des adultes et des fréquentations correspondantes recensées parmi les membres de la FSEA.

2.3. Ségmentations cantonales, unité et cohérence de l'ensemble

2.3.1. Le système d'enseignement suisse et celui d'autres pays

L'analyse des divers secteurs de l'enseignement en Suisse fait ressortir l'existence de différences intercantionales importantes en particulier au niveau du secondaire I et de la formation des enseignants; par contre, d'autres secteurs se conforment à des modèles semblables, voire à des réglementations communes (en particulier la formation professionnelle et gymnasiale).

Par ailleurs, même là où la diversité intercantonale est perceptible, nous ne sommes pas en face de conceptions éducatives fondamentalement différentes, mais plutôt de variations sur un thème commun. Un exemple: dans la diversité de ses structures, le degré secondaire I accomplit néanmoins, dans les différents cantons suisses, une tâche fondamentale, qui est de sélectionner et d'orienter les élèves dans les différentes filières d'études et de formation professionnelle²⁾.

1) Cf. par. ex. "Politique éducative postscolaire en Suisse romande aujourd'hui et demain", dans Techniques d'ins-truction no 1, 1981, ainsi que différents no de "Educa-tion permanente", revue de la FSEA.

2) Il est utile à ce sujet d'insister sur l'action de la réglementation fédérale concernant la maturité et la formation professionnelle, en vue de garantir la cohérence de l'enseignement en Suisse et de lui donner un visage particulier par rapport à celui des pays qui nous entourent.

Bien qu'il soit impossible de développer ici une comparaison entre différents systèmes éducatifs nationaux, on peut néanmoins rappeler certaines autres spécificités suisses de l'éducation, qui transcendent les diversités cantonales et nous permettant, vis-à-vis de l'étranger du moins, de parler d'un système suisse d'enseignement¹⁾:

- La prise en charge publique d'une très large partie du système d'enseignement; ceci contrairement à des pays comme les Pays-Bas, où la composante confessionnelle est prépondérante ou comme les USA, du moins pour les filières postobligatoires;
- en même temps une forte décentralisation: contrairement à ce qui se passe dans des pays tels que la France, la Suède, l'Espagne, etc. Rappelons aussi que la décentralisation en RFA - autre pays fédéraliste souvent comparé à la Suisse pour l'éducation - s'arrête au *Länder*, dont certains ont une population qui dépasse celle de l'ensemble de la Suisse;
- une sélection précoce et "sévère", qui se situe avant ou pendant la période secondaire I; ceci contrairement à plusieurs pays où la sélection se place tout au plus à la fin de la scolarité obligatoire (Pays nordiques, Italie, etc.). Globalement on peut dire qu'en Suisse, le système d'enseignement continue - contrairement à celui de ces pays - à assumer très largement la fonction de sélection scolaire, mais aussi sociale, et celle d'aiguillage des jeunes vers les différentes situations professionnelles;
- une des conséquences de cette option est la fonction assignée à l'université qui, acceptant une part comparativement restreinte de jeunes (par ex. par rapport aux USA, pays nordiques, etc.) leur offre par conséquent la possibilité réelle d'accéder à des emplois "supérieurs" du point de vue du revenu, du prestige et du statut social;

1) Pour plus d'information, voir par ex. les nombreux documents publiés par l'OCDE à la suite des "Examens de la politique éducative des pays membres" que mène régulièrement son Comité de l'Éducation. L'auteur de ces lignes a participé aux confrontations finales de plusieurs d'entre eux, et c'est aussi de cette expérience qu'il tire les convictions exposées ci-dessus sur la relative homogénéité du système d'enseignement suisse. Voir aussi les documents du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO, par ex. "Guide des systèmes scolaires", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1970. Pour l'éducation obligatoire, voir D. SCHINDLER, E. POGGIO, "L'école obligatoire en question", op.cit.

- concernant les contenus de la formation - des filières post-obligatoires en particulier - il nous semble, qu'en Suisse l'accent est mis sur l'acquisition de notions et de compétences directement utiles à l'exercice de la future profession ou à la poursuite des études; ceci au détriment d'une formation plus générale et plus attentive à l'épanouissement de la personne ou du groupe social.

2.3.2. Les objectifs et les acquis de la coordination

La cohérence globale de l'ensemble ne peut pas masquer les problèmes liés aux particularités de structure et de fonctionnement des systèmes d'enseignement cantonaux, ni la nécessité des efforts de coordination. Au contraire, assurer un niveau minimal de coordination constitue probablement la condition du maintien des diversités et de l'autonomie cantonales en éducation.

Le chapitre 3.4. présente le dispositif institutionnel sur lequel se base la coordination intercantonale, en particulier le Concordat intercantonal de 1970; ici, par contre, nous passons rapidement en revue ces dispositions (obligations ou recommandations concordataires), afin de montrer le degré d'harmonisation atteint par les systèmes d'enseignement cantonaux sur ces points précis¹⁾:

Obligations concordataires

1. Age d'entrée à l'école: 6 ans révolus

Environ la moitié des cantons ont fixé l'âge de la scolarité obligatoire à 7 ans, l'autre moitié à 6 ans révolus. Les cantons tendent cependant de plus en plus à observer les prescriptions du concordat.

2. Durée de la scolarité: 9 années au moins de scolarité obligatoire

La 9ème année obligatoire n'est pas encore réalisée dans 11 cantons (AG, AI, AR, BL, NW, OW, SG, SZ, TG, UR, ZG). Une révision de la loi dans le sens d'une introduction de la 9ème année scolaire obligatoire est en cours dans pratiquement tous les cantons. Toutefois, ces cantons accordent aujourd'hui déjà,

1) Cf. E. EGGER, Document interne CDIP, CESDOC, Genève.

dans leur presque totalité, la possibilité de suivre une 9ème année non obligatoire.

Quelques cantons ont déjà introduit une 10ème année scolaire non obligatoire.

3. 38 semaines de scolarité au moins, par an

Tous les cantons observent cette disposition du concordat, à l'exception du Tessin, où le nombre d'heures hebdomadaires est toutefois plus élevé que dans les autres cantons.

4. La durée de la scolarité, depuis l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à l'examen de maturité est de 12 ans au moins et de 13 ans au plus

Cette prescription est observée dans tous les cantons, à l'exception du canton de Vaud, où certaines écoles totalisent 11 ans de scolarité seulement.

5. Début de l'année scolaire: en automne

Actuellement, l'année scolaire commence en automne dans 12 cantons (FR, GE, GR, LU, NE, NW, OW, TI, UR, VS, VD et ZG); dans les autres cantons, elle commence au printemps. En ce qui concerne le canton de Berne, l'année scolaire débute au printemps dans la partie alémanique et en automne dans la partie romande.

Recommandations concordataires

1. Mise sur pied de plans d'études cadres

La Suisse romande est à cet égard sensiblement plus avancée que la Suisse alémanique. C'est ainsi que des plans d'études cadres existent pratiquement dans toutes les branches de la 1ère à la 7ème année scolaire. Ils sont actuellement en élaboration pour les 7ème, 8ème et 9ème années.

- En mathématiques, comme dans d'autres branches, les plans d'études cadres ne sont pas introduits uniformément dans l'ensemble du pays, mais ils le sont plutôt par région. Après la Suisse romande, la région la plus avancée dans la coordination de ce secteur est celle du Nord-est.

- En ce qui concerne l'enseignement des langues étrangères (ELE), il existe une recommandation de la CDIP suisse qui fixe le début de cet enseignement en 4ème année primaire. La CDIP du nord-est a adopté un plan d'études cadre correspondant: l'ELE commence dans la 4ème ou dans la 5ème classe. En Suisse romande, il a été décidé d'introduire l'ELE en 4ème année déjà. La CDIP de la Suisse orientale envisage également d'établir un plan d'études cadre ELE. En Suisse centrale, par contre, les discussions ne sont pas aussi avancées.
- Quant à l'enseignement de la langue maternelle, peu d'indices sont observables en faveur d'une coordination des programmes (à l'exception toutefois de la Suisse romande).
- Pour la musique, il existe un plan d'études cadre s'étendant à l'ensemble du pays et valable pour la durée de la scolarité obligatoire; il n'a cependant pas été adopté par la CDIP.

2. Matériel d'enseignement commun

Cette recommandation a peu été prise en considération jusqu'ici, à l'exception du matériel inhérent aux programmes romands. Bien que certains cantons disposent de plans d'études cadres pour différentes branches, ils utilisent en général encore leur propre matériel d'enseignement. Seul l'Atlas de l'enseignement secondaire et moyen est actuellement employé dans l'ensemble du pays. Dans la pratique cependant, certains moyens d'enseignement se sont imposés hors du cadre régional (probablement en raison de leur qualité); c'est ainsi que le matériel zurichois d'enseignement des mathématiques et de la langue maternelle est utilisé dans plusieurs cantons alémaniques.

3. Libre passage entre écoles équivalentes

Certaines difficultés existant encore dans ce domaine. Des ententes bilatérales ont été réalisées jusqu'ici en Suisse romande principalement. En 1973 déjà, la CDIP a formulé des recommandations qui concernent moins la garantie du libre passage d'une école à l'autre que certaines facilités lors du passage lui-même (brochures d'information pour les parents, ser-

vices de consultation individuelle, forma des documents de sortie de l'école, heures de rattrapage et d'adaptation, etc.).

4. Passeage uniforme au cycle secondaire I

La coordination entre cantons n'a, dans ce secteur, que très peu avancé depuis la signature du Concordat. Cela provient du fait que tous les cantons n'ont pas les mêmes années d'école au degré primaire.

5. Reconnaissance générale des certificats de fin d'études et des diplômes

Ce problème concerne surtout les enseignants. Peu de choses ont été réalisées jusqu'ici à cet égard, sauf peut-être en Suisse centrale, où il existe une convention intercantonale. Les efforts entrepris dans ce domaine ont été entravés par l'apparition du chômage des enseignants.

6. Désignation uniforme des mêmes degrés scolaires et types d'école

Ce problème, qui n'est pas d'importance majeure, n'a pas encore trouvé de solution commune.

7. Formation équivalente des enseignants

Certains pas en avant ont été accomplis à la suite des travaux et de la publication de "La formation des enseignants de demain"¹⁾, mais les différences restent importantes.

Au vu de ces informations, on peut constater que les efforts de plusieurs années de coordination ont permis probablement de rapprocher les idées et les conceptions pédagogiques. Les résultats pratiques obtenus se situent néanmoins plutôt au niveau régional que national: en particulier en Suisse romande pour ce qui est des programmes et moyens d'enseignement, mais aussi en Suisse centrale où des efforts de planification scolaire commune peuvent être constatés, ainsi que partiellement dans d'autres régions.

Puisque c'est en Suisse romande que la coordination scolaire intercantonale s'est le plus développée, du moins dans

1) CDIP, op.cit.

ls domaines des programmes scolaires¹⁾, il peut être intéressant d'en rappeler brièvement l'histoire. Initiés par les enseignants primaires romands (en 1962: le thème du Congrès de la Société pédagogique romande fut "Vers une école romande"; en 1966 eut lieu la publication du "Projet de programme romand, calcul et français pour les 4 premières années de l'école primaire"), les efforts de coordination entraînent en 1967 la création de la Commission inter-départementale romande de coordination de l'enseignement (CIRCE I). Cette commission dépose, cinq ans plus tard, un projet complet de plan d'études pour les 4 premières années primaires (y compris les écoles enfantines); projet qui est accepté le 15 décembre 1972 par la Conférence des directeurs des DIP romands (CDIP romande). Celui-ci prévoit une application échelonnée des programmes romands en mathématique, éducation physique, activités créatives, connaissances de l'environnement, français-écriture et éducation musicale (par la suite, l'introduction de l'allemand dès la 4ème année fut aussi prise en considération). Dès 1972, une nouvelle commission CIRCE II, poursuit avec les programmes de la 5ème et de la 6ème années, et en 1976, CIRCE III entreprend ceux des 7, 8 et 9ème années. La situation actuelle concernant l'introduction des programmes romands est présentée à l'annexe 4.

2.4. Quelques remarques sur le fonctionnement des systèmes d'enseignement

2.4.1. Fonctionnement et objectifs assignés à l'éducation

L'étude des structures des systèmes d'enseignement ne constitue qu'une facette de l'analyse que l'on peut en faire. En effet, les structures ne constituent en quelque sorte que le squelette du système, et la vie de(de)s l'école(s) doit être étudiée en terme de fonctionnement. Or, nous sommes ici confrontés à un concept porteur de significations multiples et qui nous renvoie à des options sociologiques, idéologiques, voire politiques, divergentes.

1) A noter que d'autres types de coordination ont été réalisés en Suisse romande: par ex., celle universitaire, qui aboutit à une Convention-cadre, permettant notamment la coordination de la formation du 11ème cycle de psychologie, et la mise sur pied de la formation de 11ème cycle.

Un des premiers sens qui est attribué à ce terme se réfère à un ensemble d'actions sociales, voulues et agencées de manière à atteindre des objectifs clairement définis¹⁾. Dans ce cas, "fonctionnement" sous-entend normalement "organisation", et d'autre part "bon fonctionnement" d'un système signifie que les objectifs prévus sont atteints, moyennant des coûts adéquats.

Un autre sens attribué au concept de fonctionnement - et qui se distancie de cette optique "finaliste" - ne retient que l'aspect des relations qui unissent une série d'actions, aboutissant à certains effets, voulus ou non, par les acteurs concernés; dans cette perspective, "bon" ou "mauvais" fonctionnement ne constitue pas des catégories d'évaluation correctes.

Dans le premier cas, c'est le couple sémantique "objectif - actions pour l'atteindre" qui est significatif, dans le deuxième cas, le couple "système de causes - effets".

Généralement, l'analyse des "insiders" de l'éducation conçoit le fonctionnement des systèmes d'enseignement dans le premier sens; la société - par l'intermédiaire de l'autorité politique et au moyen des lois, règlements etc. - fixe au système d'enseignement un certain nombre d'objectifs à atteindre: niveaux de compétence, comportements auxquels les élèves doivent parvenir. Les enseignants, les administrateurs, les planificateurs, les chercheurs en éducation, ont alors pour tâche d'oeuvrer dans le sens défini; et les résultats de leurs activités, ainsi que leur niveau d'efficacité sont jugés et évalués en fonction du degré auquel les objectifs ont été atteints. Cette analyse ne tient compte que d'une partie de la réalité; il serait donc opportun d'analyser le fonctionnement des systèmes d'enseignement, en tenant compte également du deuxième sens accordé à ce concept; en effet, en Suisse, les acteurs de l'éducation - en particulier les enseignants - jouissant d'une autonomie assez large, et fondent leur action, non seulement sur les objectifs dictés par l'autorité politique com-

1) C'est cette optique qui est par ex. au centre des travaux et des réflexions sur les "finalités de l'éducation", stimulés et soutenus par l'UNESCO depuis plusieurs années. Voir par ex. "Finalités de l'éducation", UNESCO/BIE, Paris, 1981.

C'est aussi l'optique que sous-entendent souvent les approches de la "philosophie de l'éducation", voir par ex. C. PANTILLON, "Une philosophie de l'éducation, pour quoi faire?", L'Age d'Homme, Lausanne, 1981.

pétante, mais aussi sur leurs propres options pédagogiques et sur leurs intérêts de groupe et individuels. Cela signifie que les options officielles ne constituent qu'un des facteurs, sans doute important, influençant le comportement des acteurs de l'éducation. Un exemple: le cas de la réforme du degré secondaire I récemment réalisée au Tessin. Il s'agit du passage du système à filières distinctes au système de cycle d'orientation: il est prévu que les élèves se retrouvant, à la fin de la scolarité obligatoire, dans l'une des deux filières (exigences élevées - exigences élémentaires), l'idée étant que le nombre d'élèves soit environ le même dans les 2 voies. Or, très rapidement, un glissement s'est opéré dans plusieurs centres de "Scuola media unica", la grande majorité des élèves se retrouvant dans la filière à "exigences élevées". En d'autres termes, la sélection prévue en théorie ne s'est pas faite dans la pratique, car il existe probablement un décalage entre les objectifs officiels et les objectifs pédagogiques des enseignants, ceux-ci refusant implicitement d'assumer le rôle de "sélectionneur" que leur impose ce système. La question qui se pose alors est la suivante: doit-on interpréter ce glissement comme un mauvais fonctionnement du système d'enseignement ou doit-on plutôt considérer que la présence dans le champ éducatif de différentes forces sociales (d'acteurs ayant des options différentes) conduit à un type de fonctionnement qui peut être taxé de bon ou de mauvais, selon les critères choisis pour l'analyser?

2.4.2 "Centralité" du rôle de l'enseignant

Si l'on considère la problématique du "fonctionnement" dans la deuxième perspective, on est nécessairement conduit à relativiser, non seulement l'importance des structures scolaires, des programmes de règlements qui régissent le déroulement de la vie scolaire, mais aussi l'importance des principes et objectifs que les instances politiques compétentes assignent à l'école en tant qu'institution. Par contre, la fonction exercée par l'enseignant prend un relief particulier: celui-ci est alors à considérer, moins comme "une courroie de transmission" à travers laquelle la volonté des instances politiques et pédagogiques doit passer pour trouver son application pratique, que comme un acteur

autonome avec des intérêts, des options et des objectifs qui ne correspondent pas nécessairement à ceux des instances précitées.

Cette approche de la "réalité éducative" nous paraît efficace et utile, par exemple pour comprendre les mécanismes de résiliation des réformes scolaires. Dans les milieux qui s'occupent de la planification et de la mise en oeuvre des réformes scolaires, on émet parfois des critiques au sujet des enseignants qui "freinent" le développement de certaines réformes (ou encore qui opposent des résistances face aux recyclages qui leur sont offerts et/ou imposés dans le cadre de réformes de programmes). Or, ces attitudes ne sont, à notre avis, pas simplement à interpréter comme le reflet d'une résistance passive "par inertie", mais plutôt comme une prise de position d'acteurs impliqués, défendant leurs intérêts et leurs points de vue.

De toute manière, même en dehors des situations de changement, l'enseignant tient une place primordiale dans la "réalité de la salle de classe". L'importance de son rôle¹⁾, face aux élèves dépend de facteurs multiples que nous n'aborderons pas ici; rappelons néanmoins, que ses attitudes et comportements personnels (sa "personnalité") jouent un rôle au moins aussi important - en particulier dans les premières années de la scolarité - que ses compétences strictement professionnelles. Cela signifie que la formation (de base et continue) des enseignants ne peut être - comme d'aucuns le pensent - le "moyen miraculeux" de transformer et d'améliorer l'école. Au-delà des connaissances et compétences didactiques des enseignants, il faut compter avec leurs convictions, leurs options pédagogiques, voire idéologiques, leurs intérêts individuels et de groupe, etc. Et si c'est aussi par là que passent les réformes et les innovations scolaires, l'impact de la formation des enseignants sur l'école trouve là ses limites précisées.

1) Les enseignants eux-mêmes ont souvent, individuellement ou collectivement, réfléchi à leur rôle, ainsi qu'à l'image qu'ils en ont ou que le public en a. Voir à ce propos, p.ex., les actes de la semaine d'étude de Montreux, de la Société suisse des professions de l'enseignement secondaire (et d'autres institutions): "L'enseignement: mythes et réalités", CPS, Lucerne, 1975, ainsi que "Le statut de l'enseignant", actes du Congrès de la Société pédagogique romande, Fribourg, 1978.

2.4.3 Les objectifs assignés à l'éducation par le pouvoir politique: quelques exemples

Malgré les restrictions des chapitres précédents, il est utile d'effleurer la problématique des objectifs que la société assigne à l'éducation.

Une étude comparative des "objectifs assignés" en Suisse, par le pouvoir politique, impliquerait - entre autres - l'analyse des lois cantonales sur l'école, des ordonnances et règlements, des plans d'études, des instructions données aux (et par les) inspecteurs, etc. Nous nous contenterons de comparer quelques extraits d'articles constitutionnels cantonaux se référant aux questions scolaires (cf. annexe 7) ainsi que deux versions d'une loi scolaire cantonale.

Les textes constitutionnels ne posent pas directement et explicitement des objectifs que l'école aurait tenus d'atteindre (à par ceux, plus récents, de la Constitution du canton du Jura), mais certaines de leurs prescriptions ont bel et bien cette fonction.

L'époque à laquelle ces articles ont été adoptés influence fortement leur ton et leur contenu (par ex., certains d'entre eux sont visiblement influencés par les controverses du Kulturkampf). On remarquera donc que, selon les cantons, au-delà de certaines prescriptions communes (par. ex., instruction primaire gratuite, placée sous la direction de l'autorité civile), des accents différents ont été mis sur tel ou tel objectif, réfléchissant les préoccupations majeures du moment historique. Quelques extraits pour illustrer cette réalité:

BE "Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans aucune atteinte à leur liberté de conscience et de croyance".

FR "L'Etat a la haute surveillance de l'éducation et de l'instruction publiques, qui sont organisées et dirigées dans un sans religieux et patriotique. Un concours efficace est assuré au clergé en cette matière."

VD "L'Etat et les communes ont l'obligation de donner aux établissements d'instruction publique le degré de perfection dont ils sont susceptibles, eu égard aux besoins et aux ressources du pays. L'enseignement doit être conforme aux principes de la démocratie."

NE et

GE les établissements d'instruction publique (l'enseignement primaire, secondaire et supérieur) "forment un ensemble".

JU "L'école a mission d'assurer aux enfants leur plein épanouissement". Elle forme des êtres libres, conscients de leurs responsabilités et capables de prendre en charge leur propre destinée."

Il n'est naturellement pas possible, ici, d'analyser la plus ou moins bonne concordance entre les objectifs constitutionnels et les réalités scolaires cantonales.

Si certains d'entre eux (par ex., la prise en compte des principes religieux dans l'enseignement) ont sûrement connu des applications concrètes dans certains cantons, d'autres semblent par contre plus difficiles à retrouver dans la réalité scolaire. Il n'est pas certain, par exemple, que l'école du canton de Vaud soit plus attentive aux principes de la démocratie que celle d'autres cantons, ou que les petits jurassiens soient vraiment plus épanouis que leurs camarades du reste de la Suisse, ou encore que l'école neuchâteloise se conforme plus que celle d'autres cantons aux principes de l'éducation permanente, sous-entendus dans l'affirmation "tous les niveaux scolaires forment un ensemble". L'hypothèse plus raisonnable, à ce sujet, est que les objectifs éducatifs exprimés par les constitutions, et les lois, sont de bons indicateurs, nous permettant de décrypter les grandes idées et les préoccupations politiques et culturelles de l'époque à laquelle celles-ci ont été adoptées. Par contre, il n'est pas certain que l'action de ces normes juridiques sur les systèmes éducatifs, en vue de réaliser les objectifs qu'elles fixent, soit aussi directe et efficace qu'on l'imagine couramment.

Un bon exemple permettant de vérifier la manière dont un texte légal reflète les préoccupations majeures de l'époque, plus que l'évolution des idées pédagogiques, est celui de l'évolution de la loi sur l'instruction publique du canton de Genève.

- La lettre du texte de 1940¹⁾ est la suivante:

Art. 4

L'enseignement public a pour but:

- a) de préparer la jeunesse à exercer une activité utile et à servir le pays;
- b) de développer chez elle l'amour de la patrie et le respect de ses institutions.

Il donne aux élèves les connaissances intellectuelles nécessaires. Il développe leurs forces physiques et contribue à former leur caractère et leur esprit de solidarité.

Il est évident que ce texte a été conçu sous le coup des événements de l'époque (vague national-socialiste) et exprima la nécessité de sauvegarder l'esprit patriotique, entre autres par la formation scolaire.

La loi a été révisée en 1977:

Art. 4

"L'enseignement public a pour but, dans le respect de la personnalité de chacun:

- a) de donner à chaque élève la moyen d'acquérir les meilleures connaissances dans la perspective de ses activités futures et de chercher à susciter chez lui le désir permanent d'apprendre et de se former;
- b) d'aider chaque élève à développer de manière équilibrée sa personnalité, sa créativité ainsi que ses aptitudes intellectuelles, physiques et artistiques;
- c) de préparer chacun à participer à la vie sociale, culturelle, civique, politique et économique du pays, en affermissant le sens des responsabilités, la faculté de discernement et l'indépendance du jugement;
- d) de rendre chaque élève progressivement conscient de son appartenance au monde qui l'entoure, en développant en lui le respect d'autrui, l'esprit de solidarité et de coopération;
- e) de tendre à corriger les inégalités de chance de réussite scolaire des élèves dès les premiers degrés de l'école.

On retrouve dans ce nouveau texte plusieurs des préoccupations et des grandes idées qui ont alimenté le débat éducatif, mais encore plus le débat culturel et idéologique à la fin des années 60 et au début des années 70.

1) Ex. tiré de W. HUTMACHER, dans Bulletin CDIP no 33, op. cit.

2.4.4 Fonctionnement et problèmes de fonctionnement

- s) Nous avons souligné la difficulté de définir le "bon fonctionnement" d'un système d'enseignement en se référant aux objectifs assignés par l'autorité politique, celle-ci ne constituant qu'un des facteurs (ou des acteurs) qui influencent l'éducation. Mais une autre difficulté vient s'ajouter: le décalage qui peut exister entre les objectifs déclarés par les instances politiques et les objectifs réels, mais implicites (les "non-dits"). Un exemple:

Un des principaux non-dits de l'enseignement en Suisse - mais qui façonne pratiquement l'ensemble des systèmes d'enseignement de notre pays - s'articule autour de la nécessité de la sélection. Dans d'autres pays (en Italie, par exemple), un mouvement puissant s'est développé depuis les années 60, tendant à reporter la responsabilité de la sélection sociale à d'autres "instances" que l'école, en particulier sur le marché du travail.

En effet, bien que le principe de la "non-planification" du nombre des "sorties" du système éducatif en fonction des besoins économiques et sociaux soit affiché (voir chapitre 4.4.), celui-ci fournit néanmoins à la société des jeunes évalués et classés sur une (ou quelques) pyramide(s) de "valeur scolaire", et cette pyramide correspondra par la suite assez bien à la pyramide socio-économique. Ce fait ne garantit pas qu'un diplôme universitaire à lui seul ouvre l'entrée dans les classes socio-professionnelles supérieures (le milieu familial, les aptitudes et compétences personnelles, et le marché du travail jouent un rôle décisif). Il garantit néanmoins largement - encore aujourd'hui - la mobilité sociale ascendante des classes inférieures. C'est entre autres pour garder cet équilibre entre les "sorties" de l'éducation et les besoins socio-économiques qu'une sélection systématique est pratiquée depuis les premières étapes de la scolarité.

La manière conséquente avec laquelle cela se réalise peut être retenue comme une des caractéristiques des systèmes d'enseignement en Suisse, et toute une série de controverses touchant aux problèmes de l'éducation tournent autour de la sélection. Pourtant, ce principe n'est posé dans aucun acte officiel.

- b) Etant donné la difficulté de définir en termes objectifs les problèmes de fonctionnement des systèmes d'enseignement, comme étant un décalage entre la réalité et des objectifs unanimentement acceptés, il ne reste plus qu'à considérer cette question en termes de rapports sociaux, voire de rapports de force. Dans cette optique, une situation éducative devient un problème, pour la politique de l'éducation, au moment où des groupes suffisamment puissants ressentent et déclarent cette situation comme telle. Le passage de l'état de "situation anodine" à celui de "problème éducatif" constitue une étape fondamentale, et l'analyse des politiques éducatives ne peut pas l'ignorer. Pour cette raison, nous avons repris cet argument au chapitre portant sur les mécanismes de la politique de l'éducation.

3. La complexe "politique - planification - administration" de l'éducation

Prémisse

Ce chapitre se base davantage sur des données tirées de "l'observation participante" (liée aux activités professionnelles de l'auteur), que sur des données vérifiées selon les critères scientifiques courants. Ce procédé implique, entre autres, que les sources de l'information ne seront pas toujours citées. D'autre part, rappelons que l'ensemble du modèle présenté dans cette partie I a un caractère d'hypothèse.

3.1 Des frontières floues entre les trois fonctions

L'image que le public se fait généralement des activités exercées par les institutions et les personnes de ce "complexe" pourrait être résumée de la manière suivante: l'activité des institutions de politique de l'éducation est essentiellement liée à la prise de décision et à l'exercice du pouvoir dans ce secteur; en dessous, des institutions administratives ont pour tâche l'application de ces décisions (leurs activités étant souvent empreintes de colorations négatives, ex. "application tâtilonne, bureaucratique", etc.); un peu "à côté" les institutions de la planification de l'éducation (auxquelles le qualificatif de "technocratique" est souvent associé) s'occupent de la préparation, à longue échéance, des décisions. Cette manière de voir les choses n'est pas dénuée de tout fondement: elle dérive probablement tout autant de l'image que certains acteurs (par. ex. les politiciens de l'éducation) propagent d'eux-mêmes que d'une analyse objective de la réalité.

Si l'on essaie de formaliser cette image, dans le cas, par exemple, des démarches menant à une réforme scolaire, on obtient le schéma "théorique" de la fig. 23, qui assigne aux institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation des rôles bien définis et hiérarchisés entre eux:

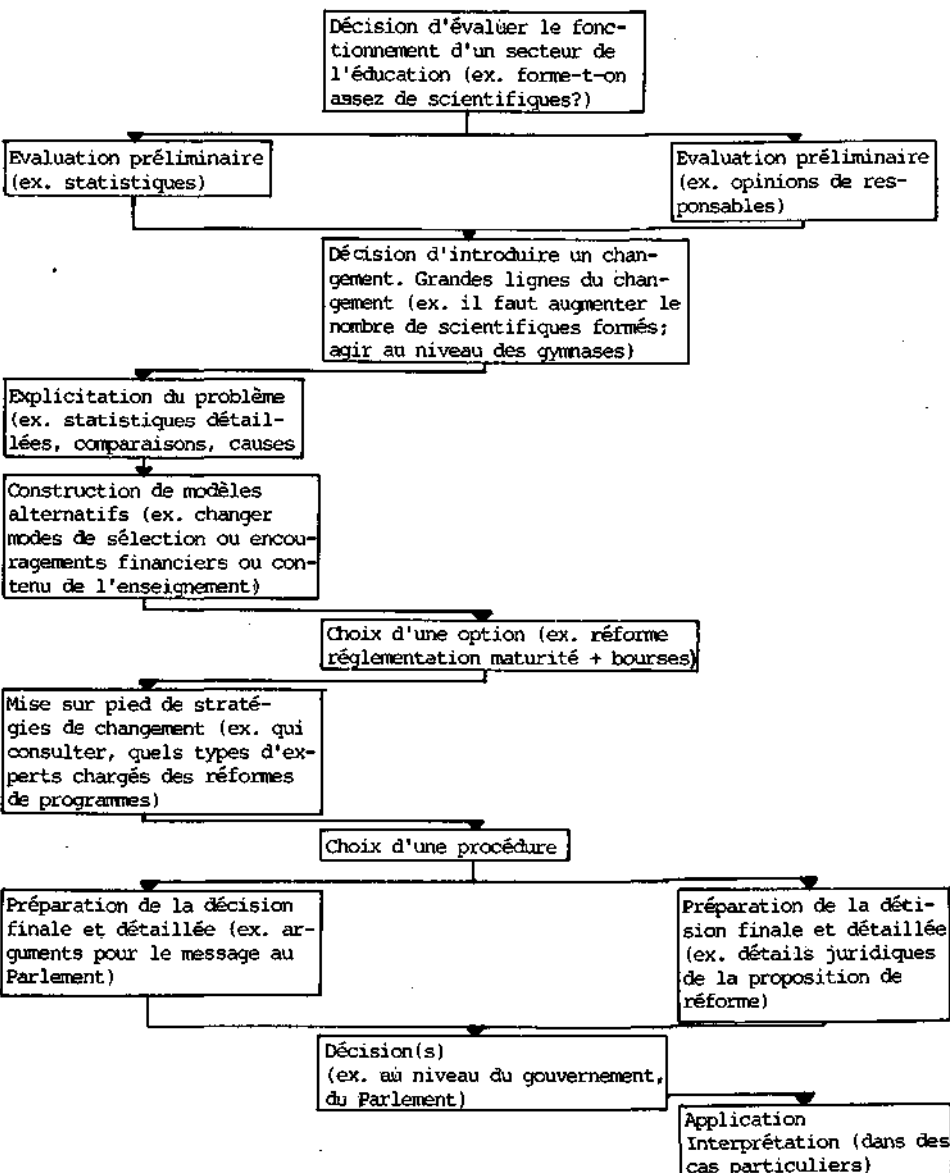
Fig. 23

Schéma "théorique" du fonctionnement des institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation: exemple de la mise sur pied d'une réforme

PLANIFICATION

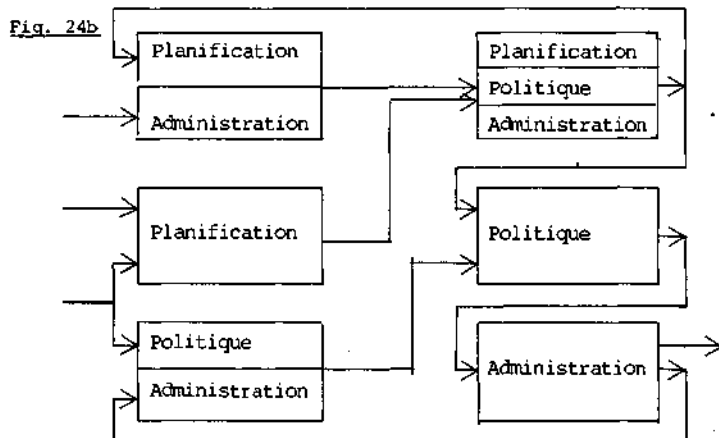
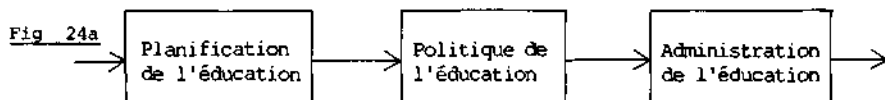
POLITIQUE

ADMINISTRATION



Dans la pratique, les différentes phases de la mise sur pied d'une réforme ne s'ordonnant pas aussi clairement, mais s'imbriquent les unes dans les autres. De plus, l'impulsion d'une réforme, la première évaluation d'une situation jugée problématique, le choix des grandes options "à développer" se situent plus souvent au niveau des "planificateurs", et en partie des "administrateurs", que des "politiciens"; et la préparation des décisions incombe plutôt aux "administrateurs" qu'aux "planificateurs", et est comprise parfois de manière assez large pour empiéter sur la prise de décision elle-même. Encore plus généralement, si l'on suit le chemin parcouru par une "idée" jusqu'à sa mise en application (ex. mise sur pied d'un nouveau programme dans une discipline, construction d'une école, etc.), on constate qu'il est constitué par de nombreuses interventions qui impliquent toutes des décisions plus ou moins importantes: les décisions dites politiques ne se différenciant des autres administratives que par leur plus grand degré de généralité, et ces deux types de décision se différenciant de celles de la planification que par leur plus grande proximité de la "mise en pratique". Par conséquent, il semble difficile d'ordonner les trois fonctions selon la critère de l'importance des décisions prises, étant donné son ambiguïté et l'impossibilité de l'opérationnaliser. Par contre, il est exact d'affirmer que la décision de type politique contient en elle-même un certain degré d'irréversibilité (c'est la "décision finale") que les décisions de la planification n'ont pas. D'autre part ce n'est qu'après avoir dépassé ce seuil que, généralement, les décisions administratives interviennent.

Pour les besoins de l'exposé, nous garderons donc la distinction entre les trois fonctions - planification (préparation de la décision), politique (prise de décision), administration (application de la décision) - tout en refusant l'image de trois institutions (et de trois types d'acteurs) spécifiques à ces fonctions. Une image plus correcte serait, en fait, celle d'un réseau très imbriqué d'institutions et de personnes, dont quelques-unes ont une "coloration" dominante qui correspond à l'une des trois fonctions, tandis que pour d'autres, les fonctions se mélangent de manière inextricable. Par ailleurs, on peut constater que même au niveau formel, les trois types d'institutions se mêlent: des unités de planifications, par exemple, sont "comprises" dans des unités administratives, et les rôles



assignées par exemple aux DIP sont à la fois politiques et administratifs. En termes de diagramme fonctionnel, nous n'avons pas à faire à un système "entrées-sorties", composé par des institutions exerçant exclusivement une fonction (ex. planification) (fig. 24a), mais avec un système complexe, incluant de multiples rétroactions, et dans lequel les composantes (institutions) exercent plusieurs fonctions (fig. 24b)

3.2 Le réseau des institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation en Suisse

On désigne parfois ces unités par le terme d'organe, plutôt que par celui d'institution. Si nous avons choisi d'utiliser le second, c'est que le concept d'organe sous-entend l'idée de l'existence d'une structure préétablie, dans laquelle ces organes s'inséreraient avec des tâches déterminées dans un plan d'ensemble: il s'agirait alors d'une structure hiérarchisée dont le sommet constituerait l'unité de décision. Or, en Suisse, la politique, la planification et l'administration de l'éducation se résument plutôt dans une structure de type "réseau": ce qui ne signifie pas que

certaines secteurs de ce réseau ne soient pas dotés de pouvoirs plus étendus que d'autres, mais bien que, globalement, le fonctionnement de l'ensemble est assuré par des interactions "non prédéterminées" entre des institutions, qui ont, chacune, une marge plus ou moins grande d'autonomie.

Dans le schéma de la fig. 25, et dans l'ensemble de ce chapitre, nous avons pris en considération un certain nombre d'institutions¹⁾, celles qui nous semblent jouer un rôle particulièrement important. Mais cette liste n'est aucunement exhaustive, et il faudrait multiplier le nombre de ses composantes au moins par un facteur de 100 pour nous approcher de la réalité; étant entendu que les différentes institutions ont une importance variable, et que pour certaines d'entre elles, la définition d'institution serait trop contraignante, s'agissant plutôt de groupes d'intérêt, de travail etc. Les fonctions d'une partie d'entre elles, d'ailleurs, ne se limitent pas au secteur de l'éducation (ces typiques: les parlements et les entreprises économiques).

Les institutions considérées ici ont été choisies suivant le critère de leur "fonction réelle". Cette fonction ne correspond pas toujours ou pas complètement à la définition juridique du rôle qui leur est assigné (par ex: le rôle d'un centre de documentation n'est pas, en principe, de faire de la politique ou de la planification de l'éducation: c'est pourtant bien le cas pour le CESDOC).

Le quadrillage choisi pour la fig. 25, en est un parmi d'autres possibles. Nous évoquerons plus tard les raisons qui nous ont incités à y placer aussi des institutions, à première vue, éloignées des fonctions "politique, planification et administration de l'éducation" (ex. entreprises, institutions scolaires).

Nous avons indiqué, pour certaines institutions, l'importance de leur budget, mais une comparaison à partir de ces chiffres n'est pas possible, ceci dans la mesure où il s'agit parfois exclusivement de budgets de fonctionnement, tandis que dans d'autres cas, une large partie du budget est constituée par des transferts à des tiers (ex. subaides).

1) Certaines de ces institutions sont présentées dans: a) l'"Almanach des organisations suisses de la politique de la science et de l'enseignement", Schwabe, Basel, 1976; b) "Mittelfristiges Arbeits- und Finanzprogramm der Institutionen und Kommissionen der EDK", document interne, CESDOC, Genève, 1982; c) "Centres de documentation et de recherche pédagogique", CESDOC, Genève, 1981.

Institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation

Type Niveau	Institutions étatiques	Etablissements éducatifs publics	Etablissements et institutions privées
Local et communal	1. Législatifs et exécutifs communaux 2. Commissions scolaires 3. Administrations scolaires communales	17. Centres scolaires 18. Ecoles secondaires supérieures 19. Hautes Ecoles	22. Ecoles privées 23. Institutions d'éducation des adultes 24. Entreprises
Central	4. Parlements cantonaux (et peuple) 5. Départements de l'instruction publique (DIP) 6. Départements de l'économie 7. Institutions de consultation et de liaison	20. Conférences de recteurs et de directeurs (ex. Universités, gymnases, écoles normales, etc.) 21. Conférences d'établissements	25. Associations faitières d'éta- blissements éducatifs 26. Associations professionnelles 27. Associations de catégorie: dont 28. Associations d'enseignants primaires et secondaires 29. Associations de parents 30. Institutions et associations d'encouragement à l'éducation
Régional (supracantonal)	8. Coordinations intercantionales régionales, dont 9 et 10 9. L'EDK (Suisse centrale) 10. La coordination romande 11. Sociétés de radio et TV		
National	12. Conférence des directeurs des DIP 13. Parlement fédéral (et peuple) 14. Administrations Fédérales 14a Conseil des Ecoles polytechniques 15. Institutions communes 16. Institutions de liaison		

3.2.1 Institutions étatiques

3.2.1.1 Niveau local et communal

1. Législatifs et exécutifs communaux

Ces instances jouent un rôle d'une certaine importance, en particulier pour les décisions inhérentes à l'infrastructure scolaire (ex. bâtiments) et, à la nomination des enseignants. Leur action est parfois soumise au contrôle direct du peuple (ex. référendum). Dans certains cantons (ex. ZH), les enseignants de la commune sont élus par le peuple. Sont compris aussi dans cette catégorie les activités locales des partis politiques dans le secteur scolaire.

A noter que dans certains cantons (ZH, NW, GL, AI, SG, TG, et partiellement BE¹), les affaires scolaires sont traitées, non pas par la commune politique, mais par une instance ad hoc: la commune scolaires.

2. Commissions scolaires (et préscolaires)

Dans les communes relativement petites, pratiquement toutes les compétences communales inhérentes à l'éducation (généralement pour le préscolaire et l'école obligatoire) sont déléguées à ces commissions, étant entendu que les autorités communales ratifient les choix importants des commissions et allouent les budgets. Les membres de ces commissions se recrutent selon le "système de milice" (personnes non professionnelles), et sont généralement représentatives de la force électorale locale des partis politiques.

3. Administrations scolaires communales

Les communes relativement grandes (villes) comptent généralement aussi sur des services scolaires communaux qui s'occupent de toute une série de problèmes, allant de la gestion du personnel enseignant (engagement, salaires, répartition, etc.) aux services préscolaires, de l'orientation scolaire et professionnelle à l'infrastructure (construction et gestion des bâtiments). Si le responsable de l'ensemble des services éducatifs communaux est un "homme politique" (membre de l'exécutif), le reste du personnel est bien sûr "professionnel".

1) cf. H. PLOTKE, "Schweizerisches Schulrecht", Haupt, Berne, 1979

Certaines communes gèrent ou soutiennent financièrement des écoles post-obligatoires: par exemple, des écoles professionnelles secondaires ou tertiaires, et parfois, des cours d'éducation pour adultes (ex. La Chaux-de-Fonds).

Pour souligner l'importance des tâches scolaires et de l'influence de la commune, au niveau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, il faut rappeler qu'une large part de la planification du territoire scolaire (pour le degré primaire, et en partie secondaire: localisation des écoles, type d'école offert etc.) est dans les mains de la commune. Par ailleurs, il est à noter que les budgets éducatifs des grandes villes (ex. GE, ZH, BS, etc.) sont bien plus importants que ceux de plusieurs cantons.

3.2.1.2 Niveau cantonal¹⁾

4. Parlements cantonaux

C'est aux parlements que revient naturellement le "dernier mot" (si le peuple n'est pas consulté) en matière de législation éducative, mais leur intérêt pour les questions éducatives varie d'un canton à l'autre, et selon l'époque. Dans certains cas, il ne traitant pratiquement que les propositions de lois que l'exécutif (DIP) leur soumet; dans d'autres, ils assument une fonction plus active, de stimulation de l'exécutif (ex. par des interpellations, postulats, motions). Depuis quelques années, et parallèlement à l'intérêt croissant des partis politiques pour l'éducation, il semble que les parlements portent plus d'intérêt à ce secteur de leur activité. Pour sa part, le peuple est appelé à se prononcer obligatoirement pour certains objets. Dans d'autres cas il l'est seulement à la suite d'un référendum, et ceci dépend généralement de l'importance accordée par les partis (ou par d'autres groupes d'opinion et de pression) à la décision éducative en tant qu'"enjeu politique payant".

1) On trouvera une étude détaillée sur les institutions de l'éducation du canton de NE dans S. MUNARI, "Gestion d'un système scolaire", La Baconnière, Neuchâtel, 1976. Notons que la terminologie de cette étude ne correspond pas toujours à la nôtre; en particulier le terme de système scolaire y est employé dans un sens beaucoup plus large et comprend aussi une large tranche des institutions et activités que nous avons réunies dans le "complexe de la politique, planification et administration de l'éducation".

5. Départements de l'instruction publique (DIP)

C'est la pièce maîtresse du "réseau" que nous décrivons ici. En effet, à l'exception - dans une partie des cantons - de la formation professionnelle et des services de la construction scolaire (et quelquefois de services "mineurs", comme ceux s'occupant de statistiques scolaires), les DIP gèrent l'ensemble des activités inhérentes à l'éducation sur le plan cantonal.

Bien que les structures cantonales des différents DIP soient variables, on retrouve généralement certaines constantes:

- en-dessous du chef du DIP (un "politique"¹), on retrouve le secrétaire général, dont le rôle est déterminant dans les questions inhérentes aux grandes lignes de la politique éducative et plus spécialement à celles de son financement;
- les services éducatifs sont généralement organisés (du moins dans les cantons d'une certaine importance) suivant la structure scolaire: service de l'enseignement primaire, secondaire, etc.;
- font aussi souvent partie des DIP, les services de "soutien à l'éducation", s'occupant de questions juridiques, de bourses, etc., ainsi que des services pour la jeunesse ou d'affaires culturelles;
- dans pratiquement tous les DIP, on trouve des services - ou des personnes - qui assument en priorité des tâches de planification, de recherche éducative appliquée et de conseil pédagogique (ce type de services joue un rôle important dans les activités de réforme, et ceci non seulement au niveau cantonal, mais aussi national).

Dans les cantons les plus petits, ces différentes fonctions sont souvent assumées par un nombre limité de personnes: à la limite, les tâches du DIP peuvent être assurées par un secrétaire se chargeant des affaires générales, politiques et financières, par quelques inspecteurs qui, en plus de leur propre travail, se chargent aussi des problèmes administratifs et politiques, et, au niveau secondaire supérieur, par le (ou les) directeur(s) d'écoles.

1) Le directeur du DIP est souvent aussi chargé d'autres affaires gouvernementales - autres départements, év. présidence du gouvernement - ou il peut être parlementaire fédéral, comme dans les cantons de VD et NE.

Par contre, dans les cantons plus importants, le personnel directement rattaché au DIP - sans compter les inspecteurs et les directeurs d'écoles - atteint rapidement plusieurs dizaines de personnes.

Ce qui suit est rapporté à titre d'exemple: la liste des services de 3 cantons choisis en fonction des critères suivants:

- Argovie: canton non universitaire, mais où le DIP englobe la formation professionnelle;
- Vaud: canton universitaire, où la formation professionnelle n'est pas insérée dans le DIP, mais dans le département de l'économie publique;
- Genève: canton universitaire, où la formation professionnelle est comprise dans le DIP.

a) ARGOVIE (DIP)

- Chef: Arthur Schmid
- Etat-major (secrétariat, comptabilité)
- Service de l'enseignement primaire (surveillance scolaire, construction et organisation des écoles, maisons d'éducation et écoles spécialisées, services scolaires)
- Service de l'enseignement secondaire (planification, exploitation)
- Service de l'enseignement supérieur
- Office de la formation professionnelle (apprentissage, écoles professionnelles)
- Service des affaires culturelles (archéologie, musée d'art, monuments historiques, bibliothèque cantonale, collection historique)
- Centre pour l'encouragement à la formation
- Orientation professionnelle universitaire
- Jeunesse et sport

Budget de l'éducation en 1978 (y compris formation professionnelle): environ 313 Mio.

b) VAUD (DIP)

- Chef: Raymond Junod
- Secrétariat général (responsable de plusieurs domaines tels que l'orientation professionnelle, la planification et la réforme scolaire, la pédagogie scolaire, la comptabilité)
- Service de l'enseignement primaire
- Service de l'enseignement secondaire
- Service de l'enseignement supérieur et des cultes (chargé également des affaires culturelles)

La formation professionnelle relève du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

- Budget de l'éducation (sans formation professionnelle) en 1978: environ 404 Mio.

c) GENEVE (DIP)

- Chef: André Chevannes
- Secrétariat général
- Direction de l'enseignement primaire (préscolaire et écoles primaires)
- Direction de l'enseignement secondaire (cycles d'orientation, collèges, écoles de commerce, de culture générale, d'ingénieurs, formation professionnelle, écoles d'arts)
- Affaires universitaires
- Bourses
- Office de la jeunesse (santé, service médico-social, tuteur général, protection de la jeunesse, loisir)
- Service de la recherche pédagogique
- Service de la recherche sociologique
- Budget de l'éducation (y comprise formation professionnelle) en 1978: environ 639 Mio.

6. Départements de l'économie publique

Dans une partie des cantons, ils assurent la gestion de la formation et de l'orientation professionnelles.

7. Institutions de consultation et de liaison

Certains cantons ont institué des commissions ou des conseils de consultation pour les DIP, qui assurent la liaison entre ceux-ci et les différents milieux pédagogiques, politiques, professionnels, etc; par ex., la Conférence de l'instruction publique à GE, l'Erziehungsrat à ZH. Certains d'entre eux - c'est le cas du dernier cité - assurent des fonctions qu'on peut définir de "politique éducative". Par ailleurs, très souvent, les cantons ont mis sur pied des commissions permanentes ou ad hoc, ayant en principe un rôle de consultation pour un secteur ou un problème particulier de l'enseignement, mais dont les fonctions réelles sont parfois plus importantes: nous pensons en particulier aux commissions cantonales de maturité, mais aussi à des conseils d'université (ex. NE) etc.

3.2.1.3 Niveau régional et supracantonal

8. Coordination intercantonale régionale

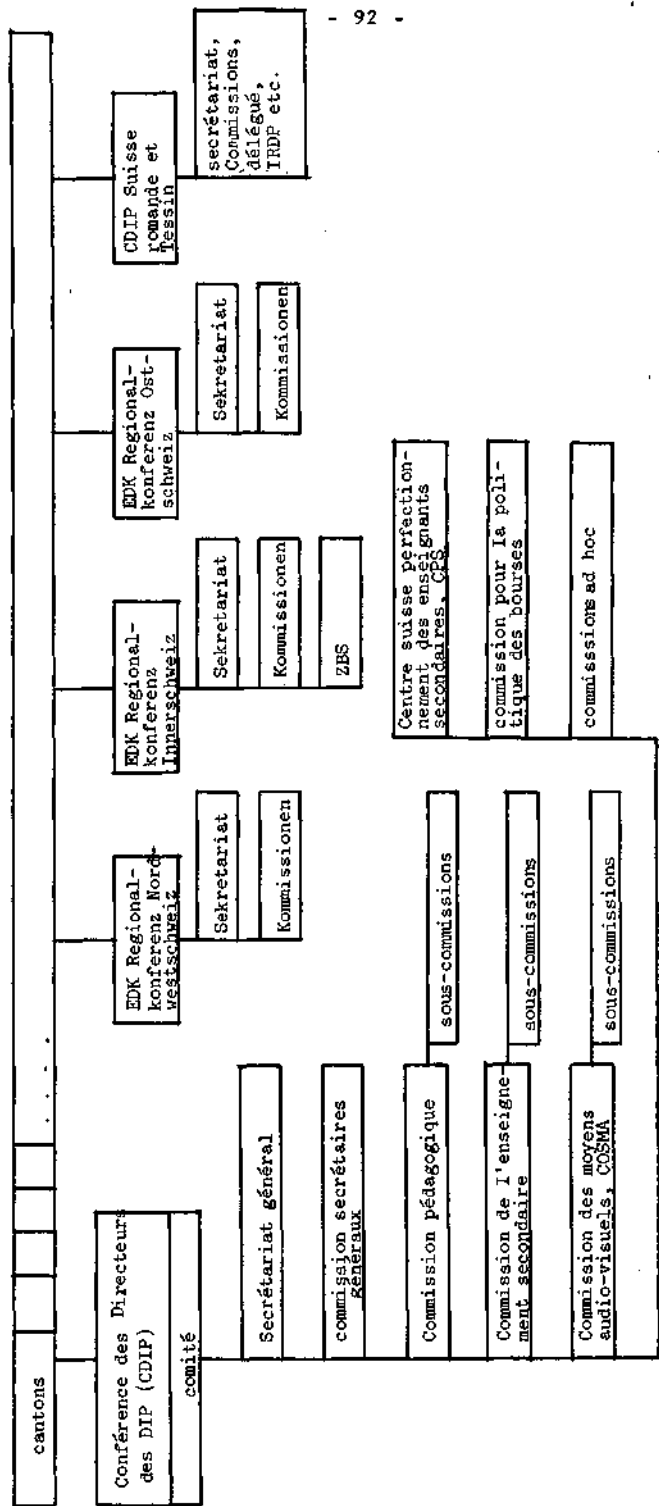
Nous nous référons ici aux 4 conférences régionales des directeurs des DIP, comprises dans la CDIP suisse (voir fig. 26):

- La Conférence de la Suisse du nord-ouest (BS, BL, BE, AG, SO)
- La Conférence de la Suisse orientale (GR, SG, AI, AR, TG, GL, ZH, SH)
- La Conférence de la Suisse centrale (UR, SZ, NW, OW, LU, ZG, VS al.)
- La Conférence romande et du Tessin (GE, VD, VS fr., FR, NE, JU, BE fr., TI)

Comme les quatre Conférences présentent des niveaux d'activité assez différents, nous reprendrons, par la suite, les plus "vivantes" d'entre elles: celle de la Suisse centrale et spécialement celle de la Suisse romande et du Tessin. D'autant plus que cette dernière ne peut être considérée - et d'ailleurs ne sa considère pas - comme une simple émanation de la CDIP suisse: son niveau d'activité et ses traditions tendent même parfois à la mettre dans une position de concurrence par rapport à la CDIP suisse.

Fig. 26

Niveau national, la conférence des directeurs des DIP



.....institutions communes avec la Confédération (CESDOC, Centre de Aarau)

9. La Conférence de la Suisse centrale (IEDK)

Depuis un certain nombre d'années, les cantons de Suisse centrale ont développé des activités communes, en particulier dans le domaine de la planification scolaire: préparation de la réforme du niveau secondaire I, mise sur pied de nouveaux plans d'études, etc. En outre, ils peuvent compter sur une institution permanente, la "Zentralachweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen" (ZBS) à Lucerne, qui coordonne l'activité de nombreuses commissions régionales composées surtout d'enseignants.

10. La Coordination romande

Le schéma de la fig. 27 présente la structure de la Coordination romande, dont les différentes composantes jouent un rôle important dans la planification, la politique, et parfois l'administration de l'éducation. L'organigramme de la fig. 27 ne tient compte que des commissions les plus importantes: pour être complet, il devrait inclure encore bien d'autres commissions et sous-commissions (pour les différents programmes d'enseignement, la recherche, les moyens d'enseignement, etc.).

Les institutions de la Coordination romande sont parfois composées de responsables politiques et administratifs (la CS1 et la CS2) ou d'enseignants (en partie déchargés professionnellement), et de chercheurs (ex. CIRCE). L'Institut romand de recherche et de documentation pédagogiques (IRDP) peut compter pour sa part sur des professionnels travaillant à plein temps (une vingtaine de personnes, y compris le secrétariat; budget environ 1 Mio en 1981).

11. Les sociétés de radio et de télévision

Non seulement les radios et TV ont une fonction importante, de par leurs tâches "générales" d'éducation, mais elles entrent aussi directement dans le secteur éducatif en émettant des programmes spécifiquement scolaires.

3.2.1.4. Niveau national

12. La Conférence suisse des directeurs des départements de l'instruction publique (CDIP)

Depuis la signature, en 1970, du Concordat intercantonal, toute une série d'institutions se sont développées au niveau intercantonal suisse dans le cadre de la CDIP, dont le poids sur l'évolution de l'éducation en Suisse ne cesse de s'accroître.

La figure 26 en donne l'organigramme. Du point de vue qui nous intéresse ici, et, en particulier, pour la politique de l'éducation, il ne fait aucun doute que la pièce maîtresse sur cet "échiquier" est le secrétariat général, fort d'une dizaine de personnes, avec à sa tête un secrétaire général, une des personnalités la plus connue actuellement dans le monde suisse de l'éducation, le professeur E. Egger. En ce qui concerne les activités de planification et de réforme, on peut citer le rôle de la Commission pédagogique qui couvre, avec ses différentes sous-commissions (mathématique, langues étrangères, SIPRI: projet concernant l'école primaire, innovation, formation des enseignants, prime enfance), une large partie du domaine scolaire obligatoire et préscolaire.

Budget de la CDIP en 1981: environ 2,5 Mio.

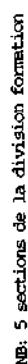
13. Parlement fédéral

Pour le parlement fédéral, on peut pratiquement répéter ce qui a été mentionné pour les parlements cantonaux (type d'activité, recours au peuple, etc.), étant entendu néanmoins, que ses compétences se concentrent sur d'autres secteurs éducatifs (formation professionnelle, universités). Il ne semble d'ailleurs pas que le surcroît d'intérêt, manifesté par les parlements cantonaux pour les questions éducatives, ait aussi atteint le Parlement fédéral.

14. Administrations fédérales

La fig. 28 présente un organigramme des institutions fédérales, réparties dans les différents départements fédéraux, qui s'occupent de politique, de planification et d'administration de l'éducation. Les deux institutions suivantes sont plus particulièrement connues:

Niveau national: institutions fédérales



prof. de l'CFIANT:

- 1) Form. de base et perfectionnement I
- 2) Form. de base et perfectionnement II
- 3) Enseignement professionnel
- 4) Economie domestique
- 5) Section des Arts et Métiers

- L'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), dont les tâches éducatives concernent essentiellement l'application de la loi fédérale sur l'aide aux universités, de la réglementation relative à la maturité et aux subside fédéraux aux cantons pour les bourses, les relations internationales en éducation, ainsi que toutes les questions de politique générale éducative au niveau fédéral (ex. articles constitutionnels sur l'éducation).

Budget du secteur éducatif de l'OFES en 1981: env. 476 Mio.

- L'OFIAMT (division de la formation professionnelle) gère la loi fédérale sur la formation professionnelle. C'est dans ce secteur que la Confédération est pourvue des compétences opérationnelles et décisionnelles les plus élargies, d'où l'importance de cet office.

Budget pour la formation professionnelle en 1981: env. 220 Mio.

14e. Bien qu'étant institutionnellement inséré dans la structure administrative fédérale, le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales peut difficilement être assimilé à une "administration fédérale" dans le sens des deux autres présentées ci-dessus; il assure plutôt la liaison entre les autorités fédérales et les deux Ecoles polytechniques (y compris les établissements annexes), ainsi qu'une série de tâches de planification et de gestion.

Budget en 1981: env. 5 Mio (Budget des EPF: env. 496 Mio)

15. Institutions communes (financées conjointement par les cantons (CDIP) et la Confédération).

Il s'agit d'institutions assurant des tâches opérationnelles restreintes, mais qui, pour différentes raisons (auxquelles le dynamisme de leurs directeurs n'est pas étranger), ont assumé des fonctions de politique et de planification plus étendues: la Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (CESDOC à Genève) qui, en plus de ses fonctions de documentation, a longtemps assuré le fonctionnement du Secrétariat général de la CDIP; et la Centre suisse de coordination pour la recherche éducative qui a été censé,

entre autres, faire la liaison entre les milieux de la recherche universitaire, ceux de la recherche appliquée des centres cantonaux, les administrations et les enseignants.

16. Institutions de consultation et de liaison

Nous rangeons dans cette catégorie des institutions exerçant des fonctions assez différentes:

- Le Conseil suisse de la Science, organe consultatif du chef du DFI, est important du point de vue de la politique et de la planification universitaire. Il est doté d'un secrétariat assez consistant, chargé de tâches administratives, mais qui fonctionne aussi comme "centre d'études" dans le domaine de la planification de l'éducation.
- La Commission fédérale de maturité conseille le chef du DFI, mais est aussi chargé de tâches opérationnelles (reconnaissance des gymnases cantonaux, examens fédéraux de maturité). Dans la pratique l'application de l'Ordonnance fédérale de maturité lui permet d'intervenir assez largement dans le secteur de l'enseignement secondaire supérieur.

Précédemment, nous avons considéré les institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation comme faisant partie d'un réseau plutôt que d'un système hiérarchisé. Or, il existe certaines institutions dont la tâche essentielle est de "relier" les différentes unités du réseau. C'est le cas, à certains points de vue, de la CDIP qui fait la liaison entre les cantons.

C'est aussi le cas de la Conférence universitaire suisse (CUS), qui, outre ses activités de consultation (par ex. concernant les dépenses des universités "subventionnables" dans le cadre de la LAU) assure aussi des tâches de liaison. De plus, la CUS exerce des activités opérationnelles (ex. répartition des étudiants débutants en médecine).

Prévue par la loi fédérale sur l'aide aux universités, et financées paritairement par des cantons et la Confédération, la CUS comprend des représentants de la Confédération, de certains cantons (ex. des cantons universitaires), des universités, des étudiants, ainsi que d'autres institutions.

La CUS peut compter, en plus d'un secrétariat permanent d'une certaine importance, sur des commissions permanentes:

- Commission pour l'informatique (CICUS)
 - Commission de planification universitaire (CPU)
 - Bureau des constructions universitaires (BCU)
 - Commission pour l'étude des problèmes relatifs à la médecine (CEPREM)
 - Conférence des chefs des services universitaires des DIP.
- Budget en 1981: environ 1,2 Mio.

- La Conférence de coordination pour la politique scientifique et éducative réunit, sous la présidence du chef du OFI, les présidents et les secrétaires des plus importantes institutions suisses de la politique de la science et de l'éducation: CDIP, Fonds national de la recherche scientifique, Conférence universitaire suisse, Conseil suisse des Ecoles polytechniques, Conseil suisse de la Science, Conférence des recteurs des Universités, Commission fédérale de maturité, OFES et OFIAMT; contrairement à d'autres institutions, sa fonction est strictement limitée à la liaison, et le cas échéant à une certaine coordination (ex. dans le cas de votations fédérales).

3.2.2 Etablissements éducatifs publics

3.2.2.1 Niveau local

Les rôles assignés aux établissements tel que les centres scolaires, les gymnases, les écoles normales, les universités ou les facultés, etc., sont naturellement avant tout de type organisationnel et pédagogique, tournés donc vers le (bon) fonctionnement du système éducatif. Néanmoins, la logique institutionnelle qui s'y développe, l'autonomie assez large dont ils jouissent, et, par conséquent la nécessité qu'ils ont de "défendre leurs intérêts" face à d'autres instances politiques et administratives (dans la répartition des budgets en particulier) les amènent à assumer aussi des fonctions dans le champ de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation. Il est clair que l'autonomie des différents établissements est très variable, et donc aussi son importance dans le domaine que nous examinons ici; généralement, celle-ci augmente en passant des établissements primaires à l'Université.

17. Les centres scolaires du niveau obligatoire, en particulier les centres d'école secondaire, jouent, lorsqu'ils ont un certain volume, le rôle de partenaire de l'autorité scolaire communale et/ou cantonale, dans les questions de planification et d'administration de l'éducation (ex. répartition géographique des élèves à scolariser).

18. Les écoles secondaires supérieures (gymnases, écoles normales, de commerce, ainsi que partiellement les centres de formation professionnelle) jouissent généralement d'une assez large autonomie; et il n'est pas rare, spécialement dans les petits cantons, que les autorités scolaires (ex. DIP) se réfèrent aux avis de leurs recteurs ou directeurs pour toutes les questions politiques relatives à ce niveau d'enseignement.

19. Les Hautes Ecoles

Subissant de temps en temps quelques entorses, mais pointilleusement défendu par les milieux universitaires, le principe de l'autonomie des Hautes Ecoles (dans le cadre de la loi et des budgets alloués par l'Etat), est largement acquis en Suisse¹). Il est par exemple significatif que les Hautes Ecoles tendent généralement à dialoguer directement avec la plus haute instance politique concernée, court-circuitant, de ce fait, les instances administratives, théoriquement responsables (ainsi, par exemple, les Ecoles polytechniques défendent le principe de leur subordination directe au Conseil fédéral, bien que leur budget soit inscrit dans celui du OFI). Cette large autonomie permet aux Hautes Ecoles de jouer un rôle de premier plan dans la politique et la planification de l'éducation (et non seulement de celle universitaire, mais aussi en partie de celle d'autres secteurs, notamment dans le secondaire supérieur).

1) Notons néanmoins que l'autonomie des Hautes Ecoles n'est pas toujours considérée comme réelle. Ainsi K. WEIMAR, dans un rapport pour le Conseil suisse de la Science, écrit: "...l'université est un instrument de la politique globale (Gesellschaftspolitik) de l'Etat." Voir K. WEIMAR, "Aufgaben der Hochschule", multicopié, CSS, Berne, 1979.

3.2.2.2 Niveaux cantonal, régional et national

Les différents types d'écoles ont instauré des formes de coopération bilatérale ou multilatérale, et sont en outre reliées entre elles, par l'intermédiaire des Conférences de leurs recteurs ou directeurs qui assument - entre autres - des tâches de politique et de planification de l'éducation. En voici quelques exemples au niveau national:

20. Conférences: - des recteurs des universités
- des directeurs des écoles techniques supérieures
- des directeurs des gymnases
- des directeurs des écoles normales
- des directeurs des écoles de commerce
- des directeurs des écoles professionnelles
- etc.

Certaines de ces Conférences ont des secrétariats et des commissions stables (ex. la Conférence des recteurs des universités, avec l'Office central universitaire, la commission des immatriculations, etc.).

21. Parmi les Conférences d'établissements, la Conférence universitaire romande a des tâches qui sont, à certains points de vue, plus proches de celles des Conférences sus-mentionnées que de celles de la Conférence universitaire suisse. En effet, les premières sont chargées d'établir la coordination entre les établissements universitaires et de gérer des "affaires communes", tandis que la seconde a, avant tout, une fonction de liaison entre différents partenaires, dont les universités.

3.2.3 Etablissements et institutions privées

Prémises

Classer des institutions privées parmi celles de la politique éducative signifie en même temps poser, implicitement, une définition du terme "politique éducative". La majorité des politologues attribue au terme "politique" un sens restreint, qui n'est pas sans implications idéologiques, en assimilant la cité (polis) à l'une des structures sociales

qui s'y est développée - la plus puissante à bien des époques -: l'Etat. Dans ce sens, "politique" se réfère exclusivement aux activités de l'Etat et à celles qui lui sont directement liées; cela signifie aussi que certaines activités peuvent faire partie ou non du "politique" selon le degré "d'ingérence" de l'Etat dans la "vie de la Société". Mais on peut aussi imaginer d'autres définitions, plus larges, du concept de "politique", en particulier celle qui lui attribue toutes les activités qui façonnent, globalement, le présent et le futur d'une société (ou de groupes assez importants de celle-ci). Dans cette perspective, une "politique" peut se constituer et se développer, non seulement à partir des décisions des instances étatiques, mais aussi à la suite de l'action de multiples centres de pouvoir "privés" (par exemple, au niveau économique, la "politique" de ce secteur est en large partie déterminée par les entreprises, les instituts bancaires, les associations et les groupes d'intérêt, etc.).

Si nous nous référons maintenant à l'éducation en suisse - et bien que le pouvoir étatique soit, dans ce domaine, très décentralisé (ex. communes, établissements) - nous n'avons pas affaire à un "libéralisme éducatif": en effet, une large partie de l'offre éducative a des sources publiques. Néanmoins, il existe une tranche d'activités éducatives qui est prise en charge par des privés. Or, bien que numériquement minoritaires, ces établissements peuvent exercer, même de par leur seule présence, une action sur la politique de l'éducation (stimulation, concurrence, etc.) des collectivités publiques.

3.2.3.1 Niveau local

22. Ecoles privées

On peut distinguer 4 types d'établissements:

- a) les écoles relevant d'institutions religieuses, en particulier certains gymnases et écoles normales dans les régions catholiques du pays (parfois, tout en étant gérées par des religieux, ces écoles ont été reconnues d'intérêt public, et sont donc devenues des écoles cantonales);
- b) les écoles dites "alternatives"¹⁾, généralement du niveau obligatoire, dont les plus connues sont probablement celles qui s'inspirent de la "philosophie Steiner";

1) Voir L. JOST et al., "Alternative Schulen", Ed. Schweiz. Lehrerverein, Zurich, 1980.

- c) un certain nombre d'écoles du niveau post-obligatoire qui ont un statut de droit privé (par ex., les écoles sociales, les écoles d'infirmiers, etc.) mais qui sont largement soutenues par les collectivités publiques (communes, cantons, Confédération);
- d) des écoles, le plus souvent du degré secondaire (par ex. qui préparent aux examens de maturité fédérale ou à des formations professionnelles, par ex. commerciales) qui se rapprochent plus d'entreprises commerciales vendant des services éducatifs.

23. Institutions d'éducation pour adultes

Contrairement aux autres secteurs éducatifs, l'offre dans ce domaine est presque complètement le fait de privés, même si certains soutiens financiers existent (cantons, communes, etc.). Cette offre regroupe différents types d'activités et d'institutions: entreprises commerciales, associations religieuses, universités populaires, formations syndicales, etc.

24. Entreprises (formation professionnelle)

La formation professionnelle (au niveau secondaire) de 9 jeunes sur 10 se fait en apprentissage. Toute la partie pratique de cette formation est donc gérée par les entreprises (de plus, dans les entreprises d'une certaine envergure, il existe également des formations théoriques "épaulant" les cours professionnels obligatoires), par conséquent, celles-ci jouent un rôle-clé dans ce domaine, et leurs options peuvent peser lourdement sur la politique de la formation professionnelle. Un exemple: dans les années 76 et suivantes, au moment où la stagnation économique s'est conjuguée avec une augmentation rapide du nombre de jeunes en fin de scolarité, le développement d'une plus importante tendance restrictive dans l'embauche des apprentis aurait pu avoir des conséquences très néfastes sur l'ensemble du système de formation. Néanmoins, les mesures "étatiques" prises à ce moment n'ont pu que se limiter à prier et à encourager les entreprises de maintenir leur offre de postes d'apprentissage: la décision heureusement positive, mais qu'il faut bien définir comme politique, a été le fait des entreprises elles-mêmes.

3.2.3.2 Niveau cantonal et national

Les institutions éducatives mentionnées ci-dessus sont reliées, au niveau cantonal, régional et national, par différentes associations, qui jouent souvent le rôle d'organes d'élaboration et de diffusion de la politique de cet ensemble d'institutions.

25. Associations faitières (d'établissements éducatifs), par exemple: le Conseil suisse des écoles de service social, la Fédération suisse pour l'éducation des adultes, la Fédération suisse des écoles privées, l'Association des universités populaires, etc.
26. Associations professionnelles (par profession, branche économique ou reliant l'ensemble d'un secteur économique); dans le cadre de la formation professionnelle, les entreprises peuvent compter sur l'activité de ces associations.
27. Association de "catégorie": comme pour d'autres secteurs, il existe en éducation des associations de "catégorie" se donnant pour tâche la défense de la profession, mais aussi la défense d'un ou plusieurs aspects de l'éducation. Nous en citerons ici quelques-unes.
 - Association suisse des professeurs d'université
 - Association suisse des jeunes chercheurs
 - Fédération suisse des associations des corps intermédiaires des universités
 - Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle
 - Association suisse pour l'orientation universitaire
 - Association suisse des psychologues scolaires et conseillers pédagogiques
 - Union nationale des étudiants de Suisseainsi que d'autres associations d'étudiants (catholiques, libérales, de médecine, de droit, etc.)
28. Associations d'enseignants primaires et secondaires
Parmi toutes les associations de "catégorie", il ne fait pas de doute que ce sont les enseignants primaires et secondaires qui, par le nombre et l'intensité de leurs activités, ont le plus de poids en matière de politique éducative. A tel point que ces associations constituent l'interlocuteur privilégié des autorités

éducatives pour plusieurs problèmes (la CASE/KOSLO pour la CDIP, la Société pédagogique romande pour les instances gouvernementales de la Coordination romande, etc.).

Au niveau national, elles sont reliées par une:

Conférence des associations suisses d'enseignants (CASE) qui dispose d'un secrétariat stable. Elle comprend des associations d'enseignants par niveau scolaire, notamment:

- l'Association suisse des enseignants (primaires),
- la Société suisse des professeurs de l'enseignement secondaire (supérieur),
- des associations régionales, comme la Société pédagogique romande,
- des associations de branches: ex. celles des maîtresses d'ouvrages;
- des associations à inspiration religieuse: ex. l'Association des instituteurs catholiques de la Suisse, etc.

Par ailleurs, des enseignants sont organisés dans des syndicats d'employés (ex. VPOD).

29. Associations de parents d'élèves¹⁾²⁾

Bien que la famille soit toujours citée comme étant le partenaire principal de l'école, l'institutionnalisation du rôle des parents dans ce sens n'est pas très avancée (en comparaison, par exemple, avec l'Italie où la participation des parents est prévue dans la législation). Néanmoins, des associations de parents tentent d'assumer une partie de ces fonctions: soit en se donnant pour objectif la solution de problèmes scolaires, soit en intégrant cette activité dans un programme plus large (ex. Mouvement populaire des familles).

-
- 1) Une enquête effectuée en 1979 a recensé en Suisse 107 associations de ce type, concentrées dans les cantons de ZH, BE, FR, VD, GE (à notre avis, d'autres associations devraient probablement être prises en considération). Cf. "La situation des associations de parents d'élèves en Suisse", Groupe d'étude suisse pour la collaboration entre parents, enseignants et autorités scolaires, multicopié, Thalwil, 1979.
 - 2) Nous avons placé les associations de parents au niveau cantonal, régional, etc., mais en réalité on retrouve aussi de ces associations au niveau local (ex. école, quartier) et communal.

30. Les institutions et associations d'encouragement à l'éducation

sont généralement composées de personnes ou d'institutions actives dans l'éducation et ont pour objectif de développer tel ou tel secteur éducatif; exemples:

- la Société suisse pour la recherche en éducation,
- le Secrétariat suisse de pédagogie curative,
- Pro Juventute (en particulier pour le secteur préscolaire),
- la Société suisse de travail manuel et de réforme scolaire,
- le Groupe de réflexion et d'études sur l'éducation et les techniques d'instruction (GRETI),
- la Société université et recherche,
- etc.

3.3 Fonctionnement du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation

3.3.1 Pouvoir - pouvoirs

Comme il a été déjà souligné, le modèle qui représente le mieux la structure du complexe "politique - planification - administration de l'éducation" est celui d'un réseau comprenant de nombreuses unités (institutions), d'importance très variable et ayant des "vocations" diverses (sectorielle ou globale, "conceptuelle" ou pratique, etc.). Il est rare qu'une "question éducative" (ex. réforme) puisse intéresser en même temps toutes les institutions: c'est donc seulement une partie d'entre elles - celles concernées de par la loi et les règlements ou par tradition, ou encore, parce qu'elles sont les plus "motivées" - qui participent directement à son "traitement". Certaines institutions ne seront que consultées, voire informées, à un moment donné de la procédure, et d'autres n'y participeront pas du tout.

Les critères permettant de classer les "questions ou objets éducatifs", et par là de définir des "zones" dans le réseau, ne sont pas univoques. En effet, la distinction peut être faite à propos des filières scolaires, de la "vocation éducative" (éducation générale ou professionnelle),

du type de problème (didactique, pédagogique, organisationnel, financier, etc.), du niveau géographico-institutionnel (local-cantonal). Même si le repérage des "zones", indiquant quelles sont les institutions du réseau concernées en premier lieu par un type de "questions", peut - grossièrement - être réalisé, il faut rappeler qu'un certain nombre d'institutions est intéressé à plusieurs types d'objets éducatifs.

D'autre part, l'influence des diverses institutions sur la "façonnement" de l'un ou l'autre objet en question est très variable et il est ainsi très difficile d'évaluer (et de hiérarchiser) l'étendue du pouvoir réel exercé. Il est à rappeler néanmoins que ce ne sont pas les institutions, ayant la base géographique et institutionnelle la plus large, qui détiennent le plus de pouvoir (ex. Confédération, CDIP); de plus il n'est pas sûr que les institutions, auxquelles on reconnaît généralement un rôle central dans la politique, la planification et l'administration de l'éducation - comme les DIP - exercent effectivement tout le pouvoir qu'on leur prête. Ceci non seulement du fait que de larges secteurs éducatifs leur échappent en partie ou complètement (la tertiaire, l'éducation des adultes, la formation professionnelle), mais aussi, plus fondamentalement, parce qu'il existe - en éducation peut-être plus que dans d'autres domaines - différentes formes de pouvoir, dont deux sont essentielles pour l'analyse menée ici: le pouvoir de proposition (donc généralement d'innovation) et celui de décision. Or, les institutions "officielles" (celles de l'exécutif par exemple) sont chargées avant tout de "gérer", d'appliquer les normes légales existantes. Cela ne leur permet que difficilement d'exercer, en même temps, la fonction de "proposition": souvent donc le pouvoir qui leur revient ne consiste qu'à accepter ou à rejeter des propositions que d'autres ont conçues. Un exemple: celui de la Commission fédérale de maturité, généralement considérée comme un rouage central de la politique de l'enseignement gymnasial; sa tâche essentielle consiste à "reconnaître" des formations gymnasiales cantonales; elle est donc appelée à se prononcer, non sur le niveau de qualité d'un établissement particulier, mais sur des questions plus générales, par exemple sur la question de savoir si telle proposition de réforme respecte ou non l'ordonnance fédérale. Ce pouvoir est réel, mais ne peut s'exercer que de manière "réactive", dans le cas où des écoles, ou l'autorité can-

tonale ont conçu, formulé et proposé une innovation. D'elle-même, la Commission n'est généralement pas censée proposer par exemple aux cantons des réformes ou des innovations.

En Suisse, dans le secteur de la politique éducative comme dans d'autres domaines, la recherche du consensus, et le cas échéant du compromis, est un mode de fonctionnement fortement valorisé. Ainsi, une proposition de changement (ou de refus de changement) exprimée par certaines institutions (et personnes) peut peser lourdement, même s'il ne revient en principe pas à ces institutions de décider "en dernière instance". Quelques exemples typiques: la composition personnelle des commissions consultatives du pouvoir exécutif est en principe du ressort de celui-ci, mais il lui est très difficile de ne pas y faire accéder certaines personnes proposées par telle ou telle institution; de même, en ce qui concerne les préavis exprimés par ces commissions, il est parfois pratiquement impossible pour l'instance "qui décide" de décider autre chose que ce qu'on lui a "conseillé" de décider

D'autre part, il faut fortement souligner que les décisions éducatives s'inscrivent dans des "contextes" (économiques, idéologiques, sociaux, etc.) que nous essaierons de décrire par la suite. Or ceux-ci sont parfois extrêmement puissants, et les institutions de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation sont obligées d'en tenir compte.

3.3.2 Institutions et personnes

- e) Le réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation est composé d'une structure apparente: celle des institutions que nous avons décrites plus haut. Mais en dessous (ou plutôt à l'intérieur) de ce réseau apparent, il en existe un autre, tout aussi important, fait de personnes et de relations inter-personnelles, et qui peut être représenté par le modèle suivant. Chaque institution (administration cantonale, institut, commission, etc.) rassemble, à différents titres, un certain nombre de personnes (ex. employés, conseillers, experts, etc.). Une partie d'entre elles sont "fixes", c'est-à-dire essentiellement actives dans le cadre de l'institution en

question tandis que d'autres - en général quelques personnes "importantes" par institutions: telles que présidents, directeurs, chefs de services, secrétaires généraux, collaborateurs scientifiques d'un certain niveau, etc. - sont "itinérantes", tout en gardant une "base de référence et de pouvoir" dans cette institution. Elles font donc partie d'une série d'autres institutions: il peut s'agir de siège dans des commissions, ou de conseils de direction d'une institution, ou encore de missions de conseil ou de contact, etc. Le nombre des conseils, commissions, etc. importants dans lesquels sont actifs certain de ces "itinérants" est impressionnant et peut dépasser plusieurs dizaines. Dans ce cas, leur présence aux séances ne sera pas régulière, mais commandée par des impératifs "stratégiques". Ce brassage a pour conséquence la création d'un réseau de liens interpersonnels où les amitiés côtoient les jalousies et les ressentiments, où les alliances en vue d'atteindre des objectifs généraux ou personnels se superposent aux rapports hiérarchiques et où les intérêts des institutions "représentées" se mêlent aux intérêts personnels (prestige, carrière, etc.). Par ailleurs, ces liaisons personnelles sont assez fréquemment renforcées par celles établies dans le cadre d'autres réseaux (sociétés d'étudiants, même provenance régionale, partis politiques, carrière militaire, etc.). L'importance du réseau informel est telle que, dans les faits, ce sont ces "itinérants" qui permettent au réseau institutionnel de fonctionner. Ceci, dans la mesure où ils se chargent, en grande partie, de la circulation de l'information (l'information orale étant bien plus importante que celle écrite ...), de la régulation des situations "non-courantes", ainsi que de la résolution de conflits entre institutions. Par ailleurs, la préparation de décisions (c'est-à-dire la prise réelle de décisions) se fait souvent dans des cadres restreints, à quelques "itinérants" (les plus importants dans le domaine en question), lors de réunions de "bureau", de réunions ad hoc, de réunions informelles. C'est donc dans les mains de ces personnes que le pouvoir éducatif réel réside: pouvoir qui leur est conféré, en partie, par les fonctions qu'elles occupent dans leur institution "de base", mais aussi, par le fait d'être présentes dans d'autres institutions. Cette présence peut d'ailleurs être plus ou moins active, plus

ou moins efficace; ceci en fonction des intérêts et du "pouvoir" reconnu à "l'institution de base", mais aussi en fonction des capacités, des compétences et du savoir-faire de la personne en question. C'est ainsi que, certaines de ces personnes amplifient le pouvoir "de départ" que la représentation de leur institution de base leur confère, et parviennent à jouer un rôle-clé dans tel ou tel secteur. Le pouvoir réel dont elles disposent, aura donc formellement sa source dans l'institution "représentée", mais en réalité il sera bien plus la conséquence d'une manipulation efficace du réseau interpersonnel non formalisé.

Il est, non seulement institutionnellement, mais aussi matériellement, impossible, pour une seule personne, d'être présente dans tous les secteurs où des décisions concernant l'éducation sont prises. Par conséquent, les "itinérants" ont chacun une "aire d'influence" qui peut se superposer partiellement ou pas à celle d'autres personnes. Par exemple, une personnalité très influente dans le domaine de l'école primaire cantonale pourra "n'avoir rien à dire" dans celui des gymnases; une autre, influente au niveau national pour une large partie de la politique éducative, peut être pratiquement inconnue dans un secteur scolaire particulier (par ex., les écoles techniques) ou à un niveau pédagogique plus restreint (par ex., au niveau cantonal).

Si les personnes jouissant d'un certain pouvoir en éducation ne sont pas nécessairement connues du grand public, elles le sont de leurs "pairs". D'ailleurs, il ne fait aucun doute qu'une bonne connaissance du système et l'accès à plusieurs "zones" du réseau constituent l'une des bases du pouvoir éducatif, cette situation pouvant, par exemple, compenser une position hiérarchiquement inférieure dans une institution. C'est ainsi que le secrétaire d'une institution pourra, par l'intermédiaire de contacts établis préalablement avec des personnes "de référence", actives dans les institutions qui "doivent être consultées" ou simplement qui "ne doivent pas être opposées à un projet", présenter à son président des décisions ne demandant plus qu'à être acceptées (et ne pouvant plus que l'être).

- b) En résumé, on peut dire que les "ressources politiques"¹⁾ des "personnes importantes" de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, celles qui

1) "ressources" dans le sens de moyens à disposition, utilisables en vue d'atteindre des objectifs généraux, personnels ou de groupe. Cf. R. DAHL, "Qui gouverne?", Colin, Paris, 1971

leur permettent d'exercer une parcelle de pouvoir dans ce secteur, proviennent de trois sources:

- la position institutionnelle (dans le secteur éducatif);
- les compétences personnelles techniques, mais encore plus, celles liées à la connaissance et à la capacité de manipulation¹⁾ du réseau éducatif;
- l'insertion dans des réseaux extra-éducatifs (par ex., parti politique, milieu intellectuel, militaire, etc.); ce qui permet un usage optimal du réseau éducatif (par ex., au moyen de certains courts-circuits hiérarchiques).

- c) Dans certaines commissions du secteur éducatif (par ex., la Commission pédagogique de la CDLP), on distingue parmi ses membres, d'une part les "délégués" (p.ex. d'un canton) et de l'autre les "experts" (par ex., des pédagogues ou des scientifiques reconnus etc.). Ce fait nous renvoie à la problématique plus générale, des rapports entre "pouvoir" et "savoir" ou encore entre "politiciens" et "scientifiques". A notre avis cette distinction ne joue qu'un rôle modeste dans le cadre du réseau de l'éducation tel qu'il a été décrit avant.

Il est néanmoins intéressant de caractériser aussi ce réseau, par la relation qu'entretiennent ces deux catégories d'acteurs. Pour cela nous avons emprunté les 3 modèles élaborés par HABERMAS et repris par GERMANN et FRUTIGER²⁾ (voir fig. 29). Notre hypothèse concernant l'éducation en suisse, est qu'aucun des 3 modèles ne s'applique intégralement. Un quatrième modèle, qui intégrerait une partie des éléments des 3 autres, tout en se situant plutôt du côté du modèle pragmatique que de celui décisionniste, serait plus adéquat pour approcher la réalité. C'est ce sens-là qu'il faut donner à la fig. 29.

- d) L'horizon de formation des "personnes importantes" dans le réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation semble être très variable: si les formations littéraires, juridiques et péda-

1) Ce concept n'est pas employé ici dans un sens péjoratif.

2) J. HABERMAS, "La technique et la science comme idéologie", Gallimard, 1973, Paris.
E. GERMANN et A. FRUTIGER, "Les experts et la politique", dans la Revue suisse de sociologie, no 2, 1978.

Fig. 29

Relations entre scientifiques et politiciens
Modèles de Habermas. Hypothèse concernant l'éducation
en Suisse

	Le modèle décisionniste	Le modèle technocratique	Le modèle pragmatique
Rapport fonctionnel entre expert et politicien	séparation	séparation	échanges mutuels et dialectiques. Le public intervient comme troisième interlocuteur.
Hiérarchie	politicien ↓ expert	expert ↓ politicien	experte-politicien dialogue, relations mutuelles
Nature du pouvoir	autocratie	les "contraintes objectives" dominent tout (Sechzwang)	un contrôle démocratique est possible
Rôle du public	acclamation des élites	aucun rôle à jouer. Eventuellement: élection des experts	discussion publique des buts et des moyens
Relation "but/moyen"	- détermination irrationnelle des buts - détermination rationnelle des moyens	maximisation ou optimisation des buts	les buts et moyens sont discutés. Possibilité d'un apprentissage

gogiques y sont bien représentées, des formations scientifiques - sciences humaines et sociales, mais aussi sciences exactes et naturelles - n'en sont pas exclues. La seule constante qui peut être décelée est celle d'une formation universitaire ou d'une formation d'enseignant primaire. Parmi ces personnes, une large majorité est professionnellement active dans l'éduca-

tion (c'est-à-dire qu'elle tire de là l'essentiel de ses revenus): enseignants, chercheurs en éducation, administrateurs dans un service de l'éducation (ex. DIP), gestionnaires (ex. directeur d'un institut ou d'un service scolaire), responsables politiques (ex. chef de DIP); quelques autres, toutefois, exercent leur activité principale dans d'autres secteurs que l'éducation (ex. quelques parlementaires, des représentants d'autres secteurs présents dans des commissions d'éducation, quelques juristes actifs ponctuellement, en tant qu'experts, pour des institutions de la politique éducative, etc.).

3.3.3 Une élite du pouvoir éducatif?

- a) La description présentée ci-dessus du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation ne manque pas de suggérer une question qui, formulée sous sa forme générale, focalise depuis longtemps l'intérêt des sciences politiques: elle concerne l'existence d'une élite qui détiendrait le monopole du pouvoir dans un ou dans l'ensemble des sous-systèmes sociaux (l'économique, le militaire, le culturel, le "politique" etc.). Rapportée à notre sujet, cette question peut se scinder en deux parties:

- le "réseau" (ou une partie de celui-ci) peut-il être assimilé à une élite monopolisant le pouvoir en éducation?
- le cas échéant, cette élite serait-elle intégrée dans une vraie "élite du pouvoir" qui dicterait sa volonté à l'ensemble de la société suisse?

Des réponses positives à ces questions permettraient de considérer que la réalité du pouvoir éducatif suisse répond aux mêmes critères qui ont permis à des auteurs "classiques" comme HUNIER¹⁾ ou MILLS²⁾, de construire leur modèle de la société américaine, en partant de l'analyse des communautés locales³⁾.

1) F. HUNIER, "Community Power Structure", Chapel Hill, 1953.

2) W. MILLS, "L'élite du pouvoir", Maspero, Paris, 1969

3) Des analyses sur la distribution du pouvoir dans les communautés locales ont été réalisées à plusieurs reprises pour d'autres contextes socio-politiques. Pour la Suisse, voir par ex. M. BASSAND et J.P. FRAGNIERE, "Le pouvoir dans la ville", Delta, Vevey, 1978; ainsi que les différents textes de l'Annuaire suisse de science politique de 1980 sous le titre "Politique locale en Suisse", Mautp, Berne, 1980.

En réalité, les quelques indications que nous avons pu mettre au clair jusqu'ici, et la description des modes d'intervention des institutions et des personnes du réseau suisse de l'éducation ne nous permettent pas de parler d'une vraie "élite du pouvoir éducatif". Ceci au moins pour deux raisons:

- le réseau dont nous parlons ici est très étendu et complexe: des personnes et institutions exerçant un certain pouvoir dans un secteur du réseau peuvent parfaitement être exclues d'autres secteurs;
- le pouvoir dont jouissent ces personnes est loin d'être total, limité qu'il est, non seulement par un nombre assez important de leurs "pairs", mais spécialement limité par l'autonomie d'autres secteurs du même système éducatif (ex. enseignants).

C'est ainsi que, si l'on voulait entrer dans la controverse célèbre entre MILLS et DAHL¹⁾, c'est plutôt au modèle de distribution du pouvoir, théorisé par ce dernier que se rapproche la réalité éducative suisse. Simplifié à l'extrême, on peut dire que le pouvoir éducatif suisse ne se concentre pas sur une seule pyramide, ayant à son sommet une hypothétique élite du pouvoir éducatif, mais il se dispose plutôt sur une série de pyramides plus ou moins importantes, et qui se superposent et s'imbriquent.

Si nous nous référons à KRIESI²⁾, et contrairement aux conclusions de son étude sur le pouvoir politique "en général" en Suisse, il ne nous semble pas être, en éducation, face à une situation où un "noyau" aurait confisqué l'essentiel du pouvoir, ce qui ne signifie pas pour autant que nous nous trouvons automatiquement dans son "modèle pluraliste".

- b) Si l'on considère les problèmes méthodologiques que l'approfondissement des questions soulevées ici pourraient poser, un des obstacles à dépasser serait celui du repérage des "acteurs". En effet, il ne nous paraît pas facile de repérer l'ensemble des personnes qui exercent un pouvoir réel dans le domaine de l'éducation, du fait de l'extension du réseau des institutions, et à cause de la segmentation des secteurs éducatifs.

1) R. DAHL, "Qui gouverne", op.cit.

2) KRIESI, "Entscheidungsstrukturen ...", op.cit.

Cela signifie entre autres que l'approche "réputationnelle" souvent appliquée dans des études (en particulier américaines¹⁾) du pouvoir dans les collectivités locales pourrait, à notre avis, conduire à certaines aberrations dans le domaine de l'éducation.

3.3.4 Quelques inconvénients et quelques avantages du mode de fonctionnement du réseau

Ce mode de fonctionnement du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation n'est pas très transparent pour les citoyens qui n'en font pas partie, (ni d'ailleurs pour l'analyste qui essaye de rendre compte du système dans toute sa complexité ...). Il ne correspond pas tout à fait au modèle que l'on se fait - parfois un peu naïvement - du fonctionnement démocratique des institutions: distinction entre pouvoir législatif et exécutif, le premier précédant le second dans les questions importantes; distinction entre pouvoir politique et exécution administrative, etc. Et, il ne correspond pas non plus au(x) modèle(s) de fonctionnement des organisations (cher(s) aux experts de la gestion), composées de structures hiérarchiques bien définies et connues, de responsabilités clairement délimitées, de "voies de service" tracées²⁾.

Bien qu'il en comprenne certains éléments (par ex., la décentralisation), le système que nous venons de décrire est aussi loin de répondre aux conceptions tendant vers la "démocratie à la base", voire vers l'autogestion. Ce mode de fonctionnement du réseau pourrait donc se trouver au centre de critiques virulentes: or, il n'en est rien! En effet deux éléments le caractérisent qui sont tenus généralement pour très positifs:

- un fonctionnement relativement peu bureaucratique, qui lui permet de réagir avec une certaine souplesse aux événements extérieurs, et d'intégrer des sous-systèmes assez différents les uns des autres;
- une certaine efficacité dans la résolution des con-

1) Cf. par ex., F. HUNTER, "Community Power Structure", Chapel Hill, 1953.

2) Une proposition intéressante d'application des concepts de la gestion des entreprises aux systèmes scolaires est celle de S. MUNARI, dans "Gestion d'un système scolaire", op.cit.

flits, du moins dans la limitation de leur ampleur, de manière à ne pas entraver le fonctionnement de l'ensemble. Un exemple typique: le niveau de tension relativement bas entre les enseignants et leurs employeurs (ex. DIP), le ton peu explosif des conflits entre "innovateurs" et "conservateurs" de l'éducation: les premiers ayant tout de même l'impression que "quelques petits changements sont possibles" (même dans la période actuelle), et les seconds gardant le sentiment "d'avoir réussi à sauvegarder l'essentiel dans les écoles", même dans la phase d'"euphorie éducative" d'il y a quelques années.

3.3.5 Structure et fonctions

Nous avons analysé jusqu'ici la complexe "politique - planification - administration de l'éducation" comme un tout, en nous gardant de la scinder en trois composantes; parce qu'il n'est pas possible de le décrire comme un système où 3 types d'institutions distinctes se côtoient ou interagissent. En effet, les institutions et les personnes de ce complexe assurent tour à tour l'une ou l'autre des 3 fonctions.

Néanmoins, nous essaierons, dans le chapitre suivant, de caractériser ces trois fonctions, et de fournir quelques indications sur la manière dont elles sont prises en charge. Et si nous avons privilégié la planification de l'éducation (par rapport à la politique et à l'administration) dans cette analyse, ce n'est pas parce qu'elle est la plus importante dans le paysage éducatif suisse, mais simplement parce qu'elle est moins bien connue.

3.4 La Planification de l'éducation

Nous avons précédemment caractérisé globalement la fonction "planification" comme touchant au domaine de la "préparation de la décision", mais il n'est pas difficile de rencontrer dans notre pays - même dans les milieux de l'éducation - des définitions très différentes de cette activité. La planification de l'éducation peut, en effet, être conçue comme une "simple" préparation de données statistiques ou

comme une activité empiétant largement sur la politique de l'éducation; on peut, d'autre part, penser qu'elle se réfère à une problématique restreinte, telle que la distribution des élèves et des bâtiments scolaires dans un certain espace, ou alors qu'elle touche pratiquement l'ensemble des rapports de l'éducation avec le reste de la société.

Dans une situation si fluide, il est malaisé d'analyser "en soi" la réalité "planification de l'éducation en Suisse". Ainsi nous partirons de l'hypothèse selon laquelle différentes instances et personnes se sont approprié et ont intégré certains éléments d'une "proposition globale" de planification de l'éducation, et ceci selon leurs besoins, leurs intérêts et leurs conceptions. Nous allons donc tenter de repérer cette "proposition globale", en nous référant tout d'abord aux réflexions et aux expériences internationales dans ce domaine, pour ensuite examiner quelques-unes des conceptions et expériences suisses de planification.

3.4.1 L'évolution de la planification de l'éducation au niveau international

La "proposition globale" de planification de l'éducation, dont il est question, ici nous est souvent parvenue par le canal d'organisations internationales telles que l'UNESCO et l'OCDE. Nous allons donc retracer l'évolution de la planification de l'éducation en nous référant spécialement aux travaux et aux réflexions élaborées à ce sujet par l'OCDE¹⁾, dans la mesure, aussi, où cette organisation nous semble avoir été un "bon" miroir, dans lequel se sont reflétées les différentes conceptions et réalisations en matière de planification de l'éducation des pays du monde

1) Cf. E. POGGIA, D. SCHINDLER, "La planification de l'éducation au niveau international", multicopié, Université de Genève, 1981; E. POGGIA, "Historique de la planification de l'enseignement à travers les travaux de l'OCDE", in: "Coopération internationale dans l'éducation", Berne, no 12 1980; "La planification de l'enseignement, vue d'ensemble des travaux de l'OCDE", OCDE, Paris, mars 1980.

occidental, pays qui nous intéressent en premier lieu¹⁾).

3.4.1.1 Avant la deuxième guerre mondiale

Notons que selon les adeptes, voire les "croyants" de la planification de l'éducation, celle-ci peut se réclamer d'antécédents qui remontent jusqu'à l'Antiquité¹⁾). Platon, dans sa République, proposait déjà un plan d'éducation approprié aux desseins politiques et aux exigences de l'hégémonie athénienne. D'ailleurs, vers la fin du XVIII^e et le début du XIX^e siècle, on produisit en Europe un bon nombre de projets qui s'intitulaient "Plan d'Education" ou "Réforme de l'Enseignement" et qui visaient à réformer l'école et, parfois, à travers elle, la société. Néanmoins, certains auteurs considèrent comme premières, en date, les tentatives modernes de planification, non seulement de l'économie, mais aussi de l'éducation, mises sur pied en 1928 dans le plan quinquennal de la jeune Union soviétique, plan qui devait faciliter la réalisation d'une société nouvelle et permettre la transformation radicale d'une nation, par ailleurs aux deux-tiers illettrée. D'autres expériences suivirent, certaines concernant des pays entiers, d'autres des établissements uniquement. L'ob-

1) Nous sommes parfaitement conscients du biais que nous introduisons inévitablement ici, en considérant l'évolution de la planification de l'éducation par la "lorgnette" d'une organisation internationale comme l'OCDE. En effet, son approche des problèmes sera au moins influencée par deux facteurs:

- la tendance générale de ces organisations à privilégier tout ce qui peut contribuer à maintenir et développer l'organisation elle-même;
- l'idéologie dans laquelle baigne l'OCDE, organisation typique des pays capitalistes avancés et qui privilégie certains grands thèmes économiques et subsidiairement sociaux (ex. croissance économique, plein emploi).

Pour ce qui est du volume et de la profondeur de la réflexion en matière de planification de l'éducation, on aurait pu, bien entendu, choisir l'UNESCO. Mais vu la présence prépondérante des pays socialistes et des pays en voie de développement dans cette organisation, nous aurions aussi introduit des biais. Or, les "biais OCDE" nous semblent plus proches de ceux que l'on retrouve normalement chez les chercheurs et les praticiens confrontés en Suisse à ces problématiques. Il ne faut d'ailleurs pas surévaluer ces différences, et rappeler que bien des experts ont participé aux travaux de l'une ou l'autre organisation.

2) Cf. P.H. COOMBS, "Qu'est-ce que la planification de l'éducation", UNESCO, Paris, 1970.

jectif essentiel étant généralement et avant tout d'assurer l'existence et la continuité des établissements scolaires et de réaliser petit à petit l'élargissement de l'offre d'éducation et l'amélioration de sa qualité. La planification de l'éducation "d'avant-guerre" était donc essentiellement axée sur des objectifs internes à l'enseignement (par exemple: les améliorations logistiques) et moins sur ce que l'éducation pouvait ou devait apporter à la société. La planification se caractérisait donc aussi par des prévisions à court terme, des procédures fragmentaires (chaque système ou filière d'enseignement était traité séparément) outre que par le cloisonnement entre l'éducation et l'évolution des besoins de l'économie et plus généralement de la société.

3.4.1.2 Les besoins de l'après-guerre et les options en matière d'éducation et de planification, dans les années 60

Le bouleversement de la seconde guerre mondiale et les changements démographiques, économiques et culturels, scientifiques, techniques et politiques qui suivirent, entraînèrent pour l'éducation une série de problèmes auxquels les instruments de planification et d'administration existants pouvaient difficilement répondre. C'est dans ce contexte aux exigences multiples (reconstitution des infrastructures et souvent de tout le système éducatif, formation de la main-d'œuvre nécessaire à une nouvelle expansion économique, réponse à la poussée démographique croissante) que la planification de l'éducation prit un essor nouveau et accéléra son développement. Des projets éducatifs de portée très large, touchant de nombreuses communautés et des économies en reconstruction exigèrent des plans et des programmes plus vastes et plus complexes, une perspective à plus long terme ainsi qu'un contrôle plus minutieux de leurs incidences et de leurs répercussions économiques.

3.4.1.2.1 L'éducation en tant qu'investissement et la planification en tant qu'instrument opérationnel du système éducatif, en vue de répondre aux besoins en main-d'œuvre

a) A la fin des années 50, l'éducation entraît dans une ère nouvelle où l'on cessait de la regarder comme un secteur

"improductif" de l'économie pour y voir désormais un investissement essentiel à la croissance économique. En effet, vers les années 50-60, les économies reconstruites des pays occidentaux développés avaient entièrement absorbé les ressources humaines, c'est-à-dire les éléments qualifiés disponibles, et le goulot d'étranglement de la main-d'œuvre apparut comme un obstacle important à la croissance économique. Les responsables économiques et politiques se tournèrent à ce moment-là vers le système éducatif, devenu le moyen essentiel pour former une main-d'œuvre répondant à leurs besoins, en quantité et en qualité. Le changement de perspective a, par ailleurs, lieu à une époque où, sous le choc du premier Sputnik, les pays industrialisés de l'Europe occidentale et les Etats-Unis se préoccupaient beaucoup de la disponibilité et de la qualité d'un personnel hautement qualifié, non seulement pour soutenir et promouvoir leur croissance économique, mais aussi pour faire face à la pression stratégique (armements, course à l'espace) de l'URSS. L'accent fut donc mis sur la relation existant entre les produits du système de l'éducation et les besoins de l'économie en matière de main-d'œuvre qualifiée, spécialement de personnel scientifique et d'ingénieurs. Comme on postule l'existence d'une corrélation positive entre la croissance économique et la qualification de la main-d'œuvre et que celle-ci est le produit du système éducatif, les dépenses en matière d'éducation doivent donc être considérées comme un investissement non seulement culturel mais aussi économique. Dans cette perspective, le système éducatif est assimilé à une branche économique, dont la charge est de produire le bien (ou le service) "compétences professionnelles", comme d'autres branches produisent de l'acier ou des prestations d'assurance.

Outre le fait que, dans la prégnance des problèmes pratiques existants à ce moment en matière de main-d'œuvre qualifiée, cette optique a puisé sa légitimité dans des courants idéologiques et culturels, prônant l'idée de l'équivalence entre la croissance économique et le progrès social, ainsi que dans les cadres de référence de certains courants de la science économique¹⁾. L'éduca-

1) En particulier le courant keynésien, dans la mesure où il préconise une attitude active de l'Etat dans le champ économique.

tion est considérée dans cette perspective comme un maillon important de la chaîne causale qui aboutit à la mise en oeuvre des différents facteurs de la production (travail, capital, etc.); le principe étant que l'éducation exerce un effet "non-substituible" (par l'expérience pratique ou la formation "sur le tas" par exemple) sur le facteur "travail". Cette vision relativement nouvelle du rapport travail-éducation est probablement le changement d'optique le plus important de cette époque par rapport aux objectifs assignés au système éducatif.

- b) C'est dans ce climat idéologique qu'apparaît la nécessité de mettre sur pied, d'une part, une technique de prévision des besoins futurs en main-d'oeuvre (en particulier des besoins en personnel scientifique et technique), et d'autre part, de pouvoir compter sur les instruments - de mesure, de prévision et de gestion du système éducatif - propres à répondre à ces besoins. La reconnaissance des nécessités précitées déclenchera toute une évolution méthodologique qui va donner forme à une nouvelle conception de la planification de l'éducation et que nous synthétisons par le concept "d'optique main-d'oeuvre". On se propose donc, pour commencer, de mesurer les besoins futurs en main-d'oeuvre pour un certain niveau de développement économique, fixé à l'avance. Les méthodes employées partent généralement d'une prévision sur la croissance globale (mesure par le PNB par exemple); les valeurs de la production attendue pour chaque branche économique, celles de la productivité ainsi que la structure professionnelle de la branche doivent permettre de passer ensuite à des mesures et à des indications chiffrées quant aux besoins quantitatifs et qualitatifs de main-d'oeuvre¹).

Cette optique de planification de l'éducation se base, comme nous l'avons vu, sur l'hypothèse que le développement des ressources humaines est un préalable essentiel à la croissance de l'économie et peut être atteint grâce à l'éducation, mais à la condition que, par son contenu et par son esprit, elle adapte sa "production" aux be-

1) F. EDDING, K. HUEFNERK, "Der Beitrag der Ökonomie zur Bildungsforschung", cité dans U. STRECKEISEN, "Zum Verhältnis vom Bildungs- und Beschäftigungssystem", Schweiz. Wissenschaftsrat, Berne, 1979.

soins de l'économie. On se promet donc de déterminer non seulement la quantité de main-d'oeuvre pour chaque secteur économique, mais aussi sa qualité, c'est-à-dire ses qualifications et ses savoir-faire, donc la formation qu'elle doit recevoir. A partir de ces données, ainsi que de la connaissance des tendances démographiques et du fonctionnement de l'actuel système éducatif, on débouche sur des propositions cohérentes de gestion et, le cas échéant, de réforme du système éducatif. Ce type de planification devrait permettre, après un certain nombre d'années, de mettre sur le marché la main-d'oeuvre souhaitée (en qualité et en quantité).

- c) Notons que cette optique de planification, née de la nécessité des pays industrialisés, semble aussi immédiatement utile aux pays moins développés qui l'adoptèrent également pour former les cadres et le personnel qualifié qui leur faisaient cruellement défaut à l'aube de leur indépendance politique.

Si l'OCDE a joué pour les pays capitalistes avancés le rôle de caisse de résonance et de lieu privilégié pour le développement de ces conceptions, c'est l'UNESCO qui, nous semble-t-il, a assumé ce rôle pour les pays en voie de développement.

- d) Cette "optique main-d'oeuvre" semblait avoir, dans son ensemble, une bonne assise théorique, mais sa mise en pratique fit apparaître plusieurs points faibles. En premier lieu il faut rappeler que, bien qu'elle s'inscrive dans des contextes politiques assez marqués par l'apport keynésien soulignant le rôle économique de l'état, la planification de l'éducation, ainsi conçue, pouvait être considérée comme un "corps étranger" au système de la libre économie en place. En plus, peu de pays occidentaux s'étaient dotés d'un système cohérent de planification (contrairement à la France qui possédait des instruments d'observation, de prévision¹⁾ et en partie d'intervention). D'autre part, la plupart des études réalisées ont dû centrer leur attention sur la main-d'oeuvre de "haut niveau", dont les secteurs économiques "modernes" et à forts contenus technologiques

1) En particulier les instruments du Plan; pour ce qui est des analyses des profils de formations et de carrières, cf. par exemple, les instruments d'observation mis sur pied par le Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications (CEREQ).

avaient besoin, ne pouvant pas s'occuper davantage (pour des motifs techniques et "de principe") des travailleurs peu, semi- ou non-qualifiés des villes et des travailleurs ruraux; ceux-ci représentaient toutefois non seulement la majorité des emplois mais aussi la majorité des élèves des écoles.

Une autre difficulté importante tenait à la quasi impossibilité de prédire les besoins de main-d'oeuvre à long terme, étant donné, d'une part, les incertitudes économiques et technologiques et d'autre part, la difficulté d'objectiver les besoins exprimés par les entreprises. D'autres facteurs, comme des feed-back entre offre de main-d'oeuvre et développement de la demande (ex. le développement du système médical qui "crée" la maladie; donc le besoin de médecins) posaient des problèmes à ce type de planification.

Il faut noter aussi que des résistances "idéologiques" vis-à-vis de cette manière de considérer l'éducation se font jour. On craint que, dans le contexte de pénurie de main-d'oeuvre, le système éducatif soit considéré comme une "industrie de cerveaux" dont la seule fonction sociale est de transformer les êtres humains en instruments destinés à édifier la puissance économique et militaire nationale. Et ceci en contradiction avec d'autres buts du système éducatif: l'épanouissement personnel et la reproduction de certaines valeurs sociales et culturelles.

Malgré ces difficultés et ces réticences, cette optique de l'éducation et de la planification contribua puissamment à dégager un courant favorable à des investissements accrus pour le système d'éducation, caractérisé par le slogan "l'éducation c'est un investissement rentable", et concourut donc fortement à son développement.

3.4.1.2.2 L'éducation en tant que bien de consommation et la planification en tant que mesure et stratégie de réponse à la demande sociale

- a) La nécessité de développer les ressources humaines nationales pour assurer la croissance économique et faire face au défi de la concurrence économique et militaire internationale fait apparaître l'éducation aux yeux des

gouvernements comme un investissement¹⁾). Cette optique, développée plus haut, constitue, en même temps, un pas vers une nouvelle conception de l'éducation. En effet, du moment que l'on a reconnu l'importance de l'éducation, on accepte aussi plus facilement que l'éducation soit considérée comme un bien de consommation courant et durable et "on comprend"²⁾ que des couches toujours plus importantes de la population revendiquent une plus large participation à ses bénéfices. Faciliter l'accès de tous à ce bien de consommation, eu égard à la demande croissante d'éducation de tous les secteurs de la société, exige bien entendu un développement permanent du système éducatif (qui ne soit pas ou pas seulement dépendant des besoins changeants en main-d'oeuvre).

Si l'option "main-d'oeuvre" se réfère plutôt à une vision qui allie la défense de valeurs et de positions assez traditionnelles à une ouverture sur l'interventionnisme étatique, à la base de l'option "demande sociale", on trouve des options idéologiques qui peuvent être mises en relation avec celles du mouvement social-démocrate.

On peut, par exemple, faire remonter à l'idéologie sociale-démocrate, d'une part, la non-contestation globale du modèle de la société occidentale, que l'éducation s'emploie à "reproduire" et, d'autre part, la conception selon laquelle tous les groupes sociaux (en particulier les groupes sociaux défavorisés: classe ouvrière, immigrants, femmes, etc.) doivent pouvoir accéder aux biens éducatifs. Cela signifie que, dès qu'on constate l'existence d'un déficit d'éducation pour les catégories sociales dites défavorisées, on lui fait correspondre - pour le corriger - le principe du droit d'accès à l'éducation³⁾ pour toutes les catégories sociales.

Il faut également noter que le courant "demande sociale", au début des années 60, ne se développe pas du tout en opposition au courant "main-d'oeuvre", mais se présente plutôt comme un partenaire de celui-ci: et ceci même si les inspirations idéologiques et théoriques de chacun sont très différentes, voire opposées⁴⁾.

1) Voir à ce sujet le contenu des discussions de la "Conférence de La Haye", organisée en 1959 par l'OCDE.

2) On: les gouvernements, ceux qui ont une "ouverture sociale" en particulier.

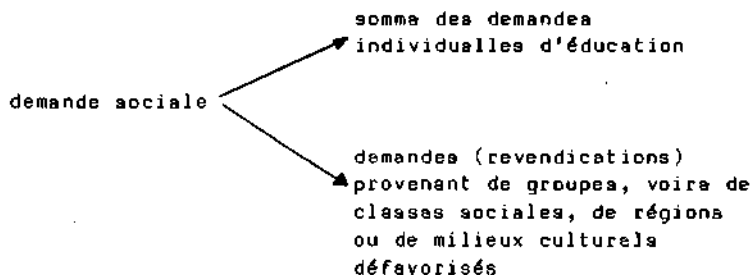
3) Cf. per ex. R. DAHRENDORF, "Bildung ist Bürgerrecht", Bramack, Osnabrück, 1966.

4) Preuve en est la Conférence de Washington (1961), organisée par l'OCDE.

b) La planification de l'éducation selon la "demande sociale" se réfère à la demande sociale d'éducation, c'est-à-dire à la somme des demandes d'éducation individuelles¹⁾ en un lieu et en un temps donné, dans les conditions économiques, politiques et culturelles existantes. Cette approche, à partir des besoins sociaux, a vite trouvé un instrument opérationnel dans le schéma classique et à vrai dire assez galvaudé de "l'offre et de la demande". Sur un marché de biens, l'offre et la demande interagissent jusqu'au moment où un prix d'équilibre se fixe, prix qui détermine une situation optimale. En matière d'éducation par contre, et à l'encontre des principes de la théorie économique à laquelle le schéma est emprunté (selon laquelle offre et demande interagissent jusqu'à trouver automatiquement un équilibre optimal), il s'agit pour la planification d'agir sur le système éducatif jusqu'au point où l'offre (les possibilités d'éducation) égale (répondre intégralement à) la demande.

c) La grande difficulté de cette approche réside, entre autres, dans la définition de la demande d'éducation. En effet, pour certains domaines, la réponse est simple (par ex., pour la première année obligatoire, il s'agit presque seulement de prévisions démographiques). Mais à d'autres niveaux, par exemple ceux des écoles et filiales non-obligatoires, l'analyse devient plus problématique.

L'une des difficultés de la définition de la demande sociale - qui couvre d'ailleurs un conflit idéologique - est celle de délimiter, dans ce concept, l'importance respective de ses deux composantes:



1) La définition de la demande sociale comme la somme des demandes individuelles est couramment employée dans ce contexte. Il faut souligner néanmoins que d'un point de vue sociologique, la demande sociale est considérée avant tout comme un fait social et qu'elle ne peut que rarement se résumer à la somme des demandes individuelles (cf. chapitre suivant).

L'ancrage idéologique des deux composantes est assez évident, la deuxième faisant foncièrement partie de l'arsenal idéologique de la gauche et en partie du centre. Mais, dans la pratique de la planification, il n'est parfois pas aisé de délimiter ce qui revient à l'une ou à l'autre. En effet, même si l'on ne considère que la demande individuelle sous sa forme la plus simple, c'est-à-dire celle qui naît spontanément, on se rend compte que cette demande "spontanée" peut être fortement influencée par plusieurs facteurs: les coûts de scolarité, le manque à gagner durant la formation post-scolaire, le lieu de domicile, la milieu culturel, etc.

C'est seulement en partie qu'on a réussi, tout au moins au niveau théorique, à jeter un pont entre les deux composantes de la demande sociale, en créant la concept de "demande potentielle ou non exprimée" qui englobe des aspects comme l'ambition professionnelle de la famille, mais aussi - justement - des revendications de groupes sociaux plus importants.

D'autre part, les planificateurs se rendaient compte que la seule approche quantitative était insuffisante et que la demande sociale en éducation était aussi différenciée par rapport au contenu, c'est-à-dire à la qualité de l'éducation (par ex., certaines revendications régionales sont centrées non seulement sur le fait d'avoir des écoles primaires, mais aussi sur le fait qu'on y enseigne une culture en accord avec la culture locale).

3.4.1.2.3 Le dénominateur commun des 2 options étant à la base de la planification de l'éducation

Les options de base ("main-d'oeuvre" et "demande sociale") en matière d'éducation ont des effets importants sur la planification de l'éducation; il faut noter que dans les deux cas celle-ci est acceptée comme prémisses et instrument important pour la poursuite des objectifs recherchés. Dans les deux cas, il lui appartient de:

- a) faire ressortir certains besoins (en main-d'oeuvre ou besoins sociaux) et les quantifier,
- b) analyser l'actuel système éducatif et prévoir son évolution "naturelle",

- c) proposer des modèles d'intervention afin qu'il puisse répondre aux besoins relevés sous a).

D'ailleurs, pour ce qui est des interventions pratiques sur lesquelles elles débouchaient, les deux optiques "main-d'œuvre" et "demande sociale" n'étaient pas à cette époque en contradiction, dans la mesure où toutes les deux postulaient un développement de l'offre éducative (donc du système éducatif) et la mise sur pied de mesures facilitant l'accès aux études à des couches de la population qui traditionnellement en étaient, de fait, exclues (classes défavorisées, zones décentralisées, etc.). Et c'est dans cette atmosphère "euphorique" que des concepts tels que "la démocratisation des études", "l'égalité des chances" se développent et traduisent en mots d'ordre ces deux options fondamentales.

Rappelons encore que ces développements apparaissent dans un univers bien disposé envers un certain interventionnisme de l'Etat (à cette époque les théories keynésiennes qui accordent à l'Etat des fonctions importantes dans la régulation du système économique sont probablement à leur apogée) et ajoutons que ceci n'est peut-être pas étranger au fait que les modèles de planification conçus dans les années 60 restaient nettement de marque technocratique. Il s'agissait de mettre sur pied des instruments (systèmes de recueil et de traitement des données économiques, démographiques, etc.; modèles "opérationnels" du système d'enseignement; modèles de gestion de systèmes éducatifs; stratégies d'innovations ponctuelles ou de réformes globales, etc.) à travers lesquels "les experts de la planification" proposaient et parfois imposaient des solutions aux responsables politiques et administratifs. Solutions d'ailleurs souvent justement ressenties par ces derniers comme imposées "de l'extérieur", vu le manque d'interaction entre la planification de l'enseignement et les mécanismes politiques existants.

3.4.1.3 Les tendances de la planification de l'éducation dans la première partie des années 70

- a) Vers les années 70, une évaluation (concrétisée par exemple par une réunion des pays de l'OCDE¹⁾) des méthodes et des conceptions de la planification de l'éducation s'est imposée pour tenter de cerner les problèmes latents tels que:

1) Conférence de Paris, 1970.

- la constatation d'une progression lente de l'égalisation des chances scolaires et professionnelles¹). Ceci même si les taux de scolarisation suivent une progression assez marquée depuis 1960, comme le montre le tableau suivant:

Fig. 30

Taux de scolarisation pour trois groupes d'âges dans les pays de l'OCDE
(% de la population totale du groupe d'âge)

	1960	1970	1975
5 - 14	84	92	93
15 - 19	39	53	57
20 - 24	7	12	14

Source: "La scolarisation à plein temps de 1960-80"
OCDE, Paris, 1977

- l'interprétation purement quantitative donnée au critère de "réussite scolaire" (en tenant peu compte des facteurs culturels pouvant influencer ce critère);
 - l'expansion galopante des coûts de l'enseignement (par ex., en Suisse, les dépenses d'enseignement passent, de 1963 à 1972, de 3,3 % à 4,9 % du PIB²)).
 - l'existence de planifications très sectorielles dont le rôle s'avérerait plus proche de la réaction que de l'action;
 - l'existence aussi de toute une série de difficultés méthodologiques (dont nous avons énuméré quelques points plus haut) qui ont fortement freiné l'application pratique des principes élaborés en matière de planification de l'éducation au cours des années 60.
- b) A la suite de cette évaluation, le concept de planification de l'éducation prit une acception plus large, tenant compte non seulement de l'évolution de variables quantitatives (démographiques, économiques, etc.) mais aussi de celle de variables culturelles et politiques (attentes des groupes sociaux vis-à-vis de l'enseignement, mécanismes de prises de décisions dans la structure scolaire, etc.).

1) Cf. chapitre 4.7 de la Partie I.

2) Source: "Dépenses publiques d'éducation", OCDE, Paris, 1976

Pour essayer de comprendre cette évolution, il faut se référer, à nouveau, aux deux options de base - "main-d'oeuvre" et "demande sociale" - avec lesquelles la planification de l'éducation a opéré durant une décennie. Ces deux options portaient en effet d'une interprétation très schématique de la réalité et d'une vision assez mécaniste du devenir social: elles adoptaient implicitement comme présupposé l'idée que, d'une part, la formation scolaire et professionnelle accordée à chaque individu devait être adéquate "une fois pour toutes", et que, d'autre part, il était ensuite possible d'exploiter "mécaniquement" les compétences acquises, aussi bien dans la vie professionnelle que sociale et culturelle. Or l'examen de la réalité économique et sociale a montré que la correspondance entre les compétences acquises à travers le système éducatif et la mise en pratique de ces compétences était loin d'être parfaite, et que les efforts de planification réalisés¹⁾ jusque-là ne laissaient pas espérer une prochaine amélioration de cette situation. Notons que cette inadéquation - entre la "production" du système éducatif et les exigences réelles de la société - ne signifiait pas seulement un déficit global de compétences, mais aussi un manque d'acquisition de "bonnes" compétences (notamment une certaine polyvalence du "savoir-faire"), permettant une adaptation plus grande à l'évolution économique et sociale. Des concepts tels que flexibilité et perméabilité du système éducatif, formation polyvalente, mobilité professionnelle et géographique et adaptation de l'individu à cette mobilité, se développent et se propagent donc à ce moment.

Dans la foulée de ces idées, on commence à parler de systèmes d'éducation récurrents ou permanents, en vue d'adapter rapidement la main-d'oeuvre aux variations du marché du travail d'une part, et de répondre à la demande changeante des différents types d'éducation, d'autre

1) Efforts néanmoins probablement moins importants que ce que le volume des travaux théoriques, qui les préparait, laissait imaginer. Un exemple cité par H. REICH dans "Bildungsökonomie im Wandel", Braunschweig, 1978, et repris par U. STRECKEISEN, montre ce "gap" entre proposition et réalisation: le Plan global pour l'éducation pour les années 1970-85 mis sur pied en Allemagne fédérale prévoyait toute une série de mesures en vue de développer quantitativement et qualitativement le système éducatif; mais en 1974, les ministres des finances des Länder ont annoncé l'impossibilité de financer ce plan et donc de le réaliser, rendant vains les importants travaux préparatoires.

part; ceci étant valable pour toute la vie de l'individu¹⁾²⁾. Il faut souligner que cette évolution du rôle et de la nature assignées au système éducatif, trahit un certain désenchantement vis-à-vis des optiques "main-d'oeuvre" et "demande sociale". Désenchantement lié au fait que, malgré le niveau de cohérence et d'élaboration atteints, elles n'avaient pas suffisamment de prise sur le "réel social", qu'elles étaient non seulement censées décrire mais aussi façonner. Les nouvelles perspectives éducatives du début des années 70, se voulaient à la fois plus ouverte au niveau du fonctionnement global du système (elles laissaient en effet une large place à des adaptations et des initiatives personnelles ou de groupes, difficilement prévisibles et contrôlables) et plus modestes, dans la mesure où elles abandonnaient le rêve de pouvoir agir de manière globale et rationnelle sur les relations entre système éducatif et système économique et social.

-
- 1) C'est au début des années 70 que démarre à l'OCDE le projet "Education récurrente" qui se concrétise par une série d'études, de propositions politiques, de conférences et de publications. Cf. par exemple: "Education récurrente, une stratégie pour une formation continue", OCDE, Paris, 1973, ou "Education récurrente, tendances et problèmes", OCDE, Paris, 1975. La Suisse a par ailleurs contribué activement à ces projets, non seulement en participant aux différentes manifestations mais aussi en apportant sa contribution par des études faites à ce sujet. Voir: BOTTANI et al., "Rekurrente Bildung in der Schweiz", Beiheft 8, Wissenschaftspolitik, Berne, 1975, ou "Libération des obligations professionnelles et financement des études pour les participants à l'éducation récurrente en Suisse", U. SCHLIENGER, C. RAUH, dans: Coopération internationale dans l'Education, Berne, 1976. Cette étude examine, sur le plan suisse, un des problèmes cruciaux du début des années 70 qui est celui des "congés-éducation" dans un système d'éducation récurrente.
 - 2) D'autres organisations internationales ont fortement contribué à cette période, à l'élargissement des perspectives de la planification de l'éducation; en particulier l'UNESCO et le Conseil de l'Europe qui ont apporté une grande contribution au développement du concept d'"Education permanente". Ces travaux ne renient pas l'acquis des projets portant sur l'éducation récurrente mais leur donnent une autre dimension en y intégrant des propositions fortement marquées culturellement et idéologiquement. C'est ainsi que, dans les années 70, les concepts "participation" et "autogestion" jouent un rôle important dans le projet "Education permanente" conduit par le Conseil de l'Europe. Voir par ex. "Education permanente, fondements d'une politique éducative intégrée", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1971, ou "Education permanente, rapport final", idem, 1978.

Si l'on tient compte du fait que la planification de l'éducation devrait avoir pour composantes les concepts d'intervention rationnelle et d'intervention globale, on peut se poser la question de savoir si l'emploi du terme planification de l'éducation est encore justifié dans de telles perspectives. Question qui s'est posée aux "experts" de la planification au début des années 70 et qui n'a pas encore reçu de réponse définitive.

- c) Parallèlement à ce courant d'idées, un mouvement de revendication, pour lequel la planification ne devait pas être l'affaire exclusive des spécialistes des techniques de planification, se développait au sein de diverses catégories sociales souhaitant prendre part aux décisions qui les concernaient. De là vient une poussée vers une planification participative et intersectorielle¹⁾.

La première option (participative) supposait un élargissement des structures de décisions, c'est-à-dire une décentralisation des prises de décisions afin que, par exemple, celles-ci puissent mieux répondre aux particularités locales; élargissement aussi de l'information sur les orientations proposées à tous les intéressés (en particulier les parents, les élèves, les enseignants) pour qu'ils puissent participer à l'élaboration de la planification de l'enseignement. La deuxième option (intersectorielle) visait avant tout à resserrer les liens entre les milieux de l'enseignement et les autres secteurs régis par les pouvoirs publics.

Si l'on considère globalement et du point de vue de l'antinomie "centralisation-décentralisation"²⁾ les mouvements qui se sont exprimés par rapport à la planification de l'éducation, on peut percevoir un mouvement de pendule qui, dans un premier temps, mit en évidence les avantages d'une planification centralisée, et qui, d'une certaine façon, proposa comme exemples les pays à structure centralisée qui pouvaient disposer plus facilement des instruments adéquats; dans un deuxième temps, vers les années 70, le mouvement s'engagea dans le sens

-
- 1) cf. "Planification et participation dans l'enseignement", OCDE, Paris, 1974, et "La planification intersectorielle dans l'enseignement", idem, 1977.
2) Il est peut-être utile de rappeler qu'au sein des organisations internationales considérées ici, sont présents aussi bien des pays à structure statique unitaire et centralisée (comme la France, l'Espagne etc.) que des pays à structure fédérale (comme la Suisse, la RFA, les USA, etc.), et que ces pays se différencient par leur volume, de manière notable (certains Länder allemands sont par ex. plus peuplés que l'ensemble de la Suisse).

invariae, celui de la décentralisation et l'on redécouvrit les bienfaits du fédéralisme dans le domaine éducatif.

Notons d'ailleurs que, dans tous les pays fédéralistes, l'éducation est un des bastions des partisans d'un pouvoir fort des états confédérés, par rapport à la structure étatique centrale¹⁾.

Mais, pour certains, ce mouvement de décentralisation du système éducatif n'impliquait pas qu'une simple révision de la répartition des compétences entre les différents organes de la structure étatique: il était considéré comme un premier pas - nécessaire mais non suffisant - vers la participation de plus larges catégories de la population à la planification et à la gestion du système éducatif. L'objectif à atteindre à long terme étant l'autogestion du système éducatif (ainsi que d'autres secteurs de la société ou de son ensemble). Comme exemple citons l'Italie, qui fut un des pays à faire quelques pas dans cette direction, en introduisant non seulement une réforme, allant dans le sens de la régionalisation du système éducatif, mais aussi un système de participation sociale à sa gestion: système qui prévoit pour chaque école, des conseils, élus par la population (parents, élèves, enseignants), et qui doivent assumer la gestion de l'école (celle-ci étant auparavant centralisée au niveau de la direction de l'école ou des responsables politiques et administratifs).

- d) Comme nous l'avons vu, la planification de l'éducation "des années 60", bien qu'attachée non seulement aux besoins économiques mais aussi à la demande sociale d'éducation, ne tenait généralement que peu compte de l'évolution de l'ensemble de la politique sociale²⁾; les sujets de réflexions de l'époque portant peu sur les liaisons entre la santé, l'habitat, la prévoyance socia-

-
- 1) Dans le cadre des Conférences (européennes ou de l'OCDE) des ministres de l'éducation des pays comme le Canada ou la RFA, par ex., sont normalement représentés par un des ministres des états confédérés et non pas par un ministre fédéral. La Suisse, d'ailleurs, est représentée par le chef d'un département cantonal de l'instruction publique.
 - 2) Cette tendance ne doit pas être comprise comme absolue: il est évident par exemple que les systèmes de bourses d'études, développés à cette époque, s'inscrivaient dans la visée de la politique éducative, mais aussi dans celle d'une politique sociale tendant à une certaine redistribution des revenus, en faveur des catégories socio-économiques défavorisées.

le, les loisirs, etc., et l'éducation.

Les nouveaux courants éducatifs des années 70, et notamment l'idée d'inscrire la planification de l'éducation dans une planification sociale globale¹⁾, qui fit des adeptes parmi les planificateurs de l'éducation, trouvent vraisemblablement leur origine dans l'effervescence idéologique, politique et culturelle qui a touché pratiquement tous les pays occidentaux à la fin des années 60 et au début des années 70 (en particulier des pays comme les USA, la RFA, la France et l'Italie).

Si l'on se réfère aux travaux de l'OCDE, on peut remarquer que le thème "Education et vie active" n'est plus abordé, à cette époque, sous l'angle de l'adéquation de l'éducation à la demande économique ou sociale, mais d'un point de vue plus large et intersectoriel. Le concept d'égalité des chances se charge bien plus qu'auparavant de significations idéologiques et morales (on parle de justice, des liens entre l'égalité des chances et l'égalité des groupes socio-économiques, des classes sociales, etc.). Le rapport entre système éducatif et système économique et social n'est plus conçu comme une adéquation à l'un aux besoins de l'autre, mais plutôt comme une interaction entre les différents sous-systèmes sociaux dans le cadre d'une évolution acceptée et voulue par le pouvoir politique.

- e) Un des projets caractéristique des réflexions qui se sont développées à cette époque est celui dirigé dans le cadre de l'OCDE par C. KEN, intitulé "Education et vie active" et qui s'est concrétisé en 1975 par une publication sous le titre de "Education et vie active dans la société moderne"²⁾.

-
- 1) A titre d'exemple, on peut citer la "Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE", OCDE, Paris, 1973, qui illustre cette tendance et qui tient compte des secteurs suivants:

- santé
- acquisition des connaissances
- emploi et qualité de la vie professionnelle
- temps et loisirs
- disponibilité des biens et des services publics
- environnement physique
- sécurité des personnes
- participation à la vie collective

Cette liste a été dressée dans le cadre d'un vaste programme de mise sur pied d'un système cohérent d'indicateurs sociaux pour une meilleure planification sociale.

- 2) OCDE, Paris, 1975.

Les positions politiques - de couleur sociale-démocrate - de membres influents du groupe de travail qui a conduit le projet (en particulier J. Delors, devenu en 1981 ministre du gouvernement socialiste français), indique l'ouverture de l'OCDE (et donc des pays membres) à un certain type de réflexion, que l'on retrouve dans les recommandations adressées par l'OCDE aux pays membres, et dont voici quelques extraits:

- Liaison éducation - vie active
 - . Une politique d'amélioration de la qualité de la vie active (tâches, salaires, participation),
 - . Une politique en faveur des défavorisés (entre autres "travailleurs émigrés"),
 - . L'égalité pour les femmes dans l'éducation et sur le marché du travail,
 - . Incitations à l'emploi des jeunes (ex. emplois à temps partiel)
 - A l'intérieur des systèmes éducatifs
 - . Une politique plus intégrée de l'éducation,
 - . Aides financières aux élèves du second cycle secondaire issus de familles modestes,
 - . Une forme moderne d'apprentissage (ex. responsabilité dans les entreprises),
 - . Alternance entre travail et école (éducation récurrente),
 - . Des filières moins rigides dans l'enseignement secondaire et un accès plus libéral aux enseignements supérieurs (ex. pour ceux ayant déjà une expérience professionnelle),
 - . Congé-éducation pour les jeunes travailleurs, étude de "droits de tirage" en matière d'éducation et création d'un fonds pour la formation continue.
- f) Pour conclure ce rapide coup d'oeil sur l'évolution de la planification de l'éducation dans la première moitié des années 70, quelques remarques s'imposent:
- il est évident que l'évolution et les changements que l'on peut percevoir dans la manière de concevoir la planification de l'éducation au début des années 70 sont intervenus graduellement. Les objectifs et les méthodes antérieurs n'ont pas été abandonnés mais plutôt diversifiés, corrigés;
 - ce mouvement d'évolution n'est pas homogène partout et on peut observer des fluctuations importantes entre les différents pays concernés;
 - de par l'évolution du concept de planification de l'éducation à cette époque, il devient de plus en plus difficile - et ici on rejoint la problématique de l'ambiguïté "de base" du concept de planification de l'éducation mentionnée auparavant - de distinguer les démarches planificatrices, des démarches politi-

ques. En effet, étant donné l'accentuation de la tendance à une planification globale - c'est-à-dire à l'élargissement et à la complexification croissante des objectifs - et celle à une planification participative - impliquant aussi une "participation" accrue du "politique" au détriment du "technocratique" -, la frontière entre "la pouvoir de planification" et le pouvoir politique devient de plus en plus floue.

3.4.1.4 La deuxième partie des années 70

a) La seconde tranche de cette décennie se caractérise par une crise économique, survenue au milieu des années 70, qui mit les responsables de l'éducation devant une situation nouvelle, à laquelle ils n'étaient plus habitués. Pour le système éducatif, il ne s'agit plus, à ce moment-là, de participer à une répartition sociale équitable des biens et des services devenus abondants, ou de produire toujours plus de compétences pour une économie "vorace" en main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit plutôt de fournir aux jeunes des armes adéquates (connaissances, savoir-faire, information professionnelle) afin qu'ils puissent trouver une place de travail sur un marché de l'emploi de plus en plus fermé pour eux.

Par rapport à la problématique qui nous intéresse ici, on peut dire que la question du chômage des jeunes qui viennent de sortir du système éducatif, fut une des préoccupations majeures de cette période.

Afin d'illustrer la situation que nous venons de décrire, voici une statistique de l'évolution du taux de chômage des jeunes entre 1970 et 1976:

Fig. 31
Taux de chômage des jeunes

	1970	1973	1975	1976
AUSTRALIE	2.5	3.6	(6.9)	9.0
AUTRICHE	1.4	1.4	1.4	(1.4)
CANADA	10.3	9.7	12.2	12.5
FINLANDE	3.0	4.5	4.3	(6.3)
FRANCE	1.5	2.9	7.6	
ALLEMAGNE	0.3	1.0	5.8	(5.2)
ITALIE	10.2	12.6	12.6	(14.4)
JAPON	2.0	2.3	3.0	3.1
ESPAGNE	2.3	6.7	10.5	12.5
SUEDE	2.8	5.3	3.6	3.6
ROYAUME-UNI	2.7	(2.9)	(7.4)	(13.1)
ETATS-UNIS	9.9	9.6	15.2	14.0

Source: "Emploi et chômage des jeunes: diagnostic", OCDE, Paris, 1977

Plusieurs hypothèses furent avancées pour tenter d'expliquer le phénomène du chômage des jeunes (nettement plus important que pour d'autres catégories d'âge), entre autres l'existence d'un décalage réel, voire d'une inadéquation entre la formation reçue par les jeunes et les besoins du marché du travail. S'il apparaît probable que cette argumentation traduit, aussi, une volonté de la part des responsables de l'économie de faire partager, à d'autres, la responsabilité d'une crise trop importante pour être expliquée par des variations conjoncturelles "normales", il n'en résulte pas moins, pour les responsables de l'éducation, une certaine culpabilisation face à ce problème et une ouverture accrue, et quasi obligée, aux demandes des entreprises. On rassemble donc la nécessité de mieux adapter le système éducatif aux besoins actuels de l'économie, dans l'espoir de pouvoir résorber la part de chômage que l'on pense due à une mauvaise adéquation de la main-d'œuvre aux postes de travail. Il est à noter que les pressions, voire les accusations, du système économique ont été dans certains cas assez fortes pour être perçues par les responsables de l'éducation comme excessives. Ces derniers faisaient alors remarquer que la mauvaise formation de la main-d'œuvre ne pouvait tout au plus qu'être une cause marginale de la crise économique, et que même si celle-ci s'avérait satisfaisante, le marché du travail ne réussirait pas à absorber l'ensemble des nouvelles générations¹⁾.

Ils rappelaient aussi, aux responsables économiques, la multiplicité des tâches du système éducatif qui se situent sur le plan professionnel, mais aussi sur le plan social et culturel. Cependant, il devient évident que les perspectives de l'éducation, comme moyen de développement personnel, social et culturel, perdent du terrain et qu'on glisse vers des réflexions et des tendances à plus court terme.

Par ailleurs, les "coups de frein" que subissent les budgets des systèmes éducatifs (suite aux difficultés financières générales des collectivités publiques mais aussi à un déplacement des priorités dans la répartition

1) Caractéristiques de cette réaction, des expressions du type "on ne peut pas faire boire un cheval qui n'a pas soif" que l'auteur a retrouvé dans ses notes personnelles se référant à des interventions de certaines délégations à l'occasion de la Conférence des ministres de l'éducation de l'OCDE, Paris, 1978.

des dépenses) ne sont pas sans rapport avec un certain rétrécissement de leurs objectifs.

Une des occasions où les réflexions et les tendances dont nous venons de parler se sont exprimées et furent synthétisées, a été la Conférence des Ministres de l'éducation de l'OCDE de 1978¹⁾. Le communiqué, adressé à l'opinion publique à cette occasion, mentionnait que:

"L'attention des Ministres s'est portée sur deux questions essentielles:

- comment améliorer la qualité de l'éducation en général et continuer à élargir l'accès aux possibilités d'éducation dans un contexte d'incertitude économique et de changement structurel;
- comment renforcer le rôle que l'éducation peut jouer pour préparer les jeunes à la vie active et leur faciliter l'accès à l'emploi"

et d'autre part,

"Du fait des difficultés économiques des années 70 et de la très rapide augmentation des dépenses publiques dans le secteur social, y compris dans le domaine de l'éducation, laquelle est source de préoccupations croissantes pour les Gouvernements, deux nouveaux problèmes importants sont apparus. Le premier est celui des restrictions financières imposées par une révision de l'ordre des priorités. La deuxième tient à la diminution du nombre des emplois disponibles qui, dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, a réduit de nombreux jeunes au chômage. Sans être responsables de cette situation critique, les systèmes d'éducation de nombreux pays ont subi de fortes pressions de la part de l'opinion publique qui souhaitait voir ces systèmes répondre à l'évolution du marché du travail et aider les jeunes à acquérir des qualifications et des compétences utilisables".

Il s'ensuit que

"Les Ministres sont convenus que l'éducation, dont les objectifs sont multiples, ne devrait pas être limitée dans son développement en réponse à des facteurs externes à court terme. Elle ne doit pas moins conserver une latitude²⁾ suffisante pour répondre aux exigences sociales et économiques qui se font jour, et tenir compte des contraintes économiques."

-
- 1) Voir à ce propos "Les politiques futures de l'éducation et l'évolution économique et sociale", OCDE, Paris, 1979.
 - 2) Cette expression éminemment peu claire, à propos de laquelle le consensus n'a pas été facilement acquis, témoigne de l'ambiguïté des réactions des responsables de l'éducation vis-à-vis des "exigences" du monde économique.

La pression de la situation économique n'a pas seulement pour conséquence un glissement des objectifs généraux des systèmes éducatifs, mais également une certaine redistribution des cartes à l'intérieur des systèmes-mêmes. C'est ainsi que le secteur de la formation professionnelle alliant pratique et théorie (voir par exemple le système de formation par apprentissage en vigueur en Suisse), que l'on avait un peu "négligé" dans les années précédentes, revient au centre des intérêts politiques. Rappelons en effet que, dans les années 60, ce sont des études longues, en particulier scientifiques, qui ont polarisé avant tout l'attention et que l'"égalité des chances" était généralement entendue comme la "chance de pouvoir accéder aux études".

- b) Ce regain d'intérêt pour les influences réciproques entre système éducatif et système économique eut, bien sûr, des répercussions sur la planification de l'éducation. Si certains nourrissaient l'espoir de la voir s'engager à nouveau dans l'optique "marché du travail", chère aux planificateurs des années 60, cet espoir était mitigé par les résultats relativement décevants des expériences passées.

La planification de l'éducation se retrouvait dans une situation inconfortable où les attentes placées en elle (saisie globale et fiable des besoins du système économique et réponse du système éducatif à ces besoins) sont d'avance perçues comme irréalisables. Il ne lui restait donc plus qu'à se retrancher dans le domaine des prévisions, que d'autres instances (par ex., les instances officielles de la politique éducative, de la politique économique et sociale) pouvaient utiliser pour des interventions sectorielles. Interventions qui avaient d'ailleurs pour objectif, moins de répondre aux besoins de l'économie que d'essayer de "casser" les jeunes arrivant sur le marché du travail.

- c) Bien que l'on ne puisse pas établir un lien de causalité directe entre les deux faits, à la suite de la Conférence de 1978 (mentionnée ci-dessus), l'OCDE entreprend un projet qui a pour titre "Vers une réévaluation de la planification de l'enseignement"¹⁾. Voici quelques extraits des conclusions du rapport qui a servi de base à ce projet et qui faisait la part sur les expériences et les réalisations des pays membres en matière de planification de l'éducation:

1) ED (79) 15/OCDE, Paris, 1979.

"Dans les pays eux-mêmes, l'effort tenté pour planifier l'enseignement a été inégal, encore que certains comptes rendus fassent état d'une approche élaborée et globale, tant au niveau des méthodes utilisées que des facteurs pris en compte. Mais ailleurs, la planification de l'enseignement s'est trop souvent limitée à certaines questions "sensibles" qui exigeaient une attention particulière; c'est notamment ce qui s'est passé à la fin des années 50 et au début des années 60 à propos du manque de personnel qualifié dans certains pays, et c'est ce qui semble se passer actuellement à propos du chômage des jeunes." ...

"... comme si le système d'enseignement devait s'attacher exclusivement à répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'économie ou à satisfaire la demande sociale d'éducation. On retrouve parfois la même fragmentation en ce qui concerne l'horizon temporel de la planification de l'enseignement, encore une fois comme si elle devait se ramener exclusivement à une perspective à court, moyen ou à long terme."

Sur la base de cette analyse, le même texte énumère enfin une série de déterminants qui ont freiné le développement théorique et pratique de la planification de l'éducation et que l'on peut résumer comme suit:

- un manque d'organisation et en particulier l'isolement des organes de planification dans le cadre des structures politiques et administratives nationales. Le rapport de l'OCDE fait à ce propos mention du fait que:

"Dans nombre de cas, leur rôle a surtout consisté à rassembler des statistiques sur l'enseignement et à faire certaines prévisions à moyen terme. Ailleurs, les travaux de planification, notamment ceux qui concernent l'analyse des grandes orientations, sont bel et bien effectués, mais par des services qui ne relèvent pas toujours de la planification";

- les intérêts trop spécifiques des responsables de la planification de l'éducation très liés aux cadres théoriques des disciplines scientifiques ayant contribué tour à tour à son développement (sciences économiques, sociologie, analyse des systèmes, etc.);
- la dispersion des interventions de planification dans le système éducatif (interventions par filière, niveau, etc.) étant donné le cloisonnement des structures de ce système;
- la pression des problèmes conjoncturels (notamment le chômage des jeunes) qui ne permet plus à la planification de l'éducation de se placer dans une perspective nécessaire de moyen et de long terme, et qui de ce fait, se voit cantonnée dans un rôle de "gestion et solution de problèmes";

- l'influence de l'évolution des tendances socio-politiques (due notamment à la crise économique) a fait que l'hypothèse de la possibilité d'une planification de l'éducation autonome - aussi bien dans les méthodes que dans les objectifs - par rapport à l'ensemble de la politique sociale et culturelle ne s'est pas confirmée dans les pays membres de l'OCDE: les interactions avec les interventions économiques et sociales deviennent de plus en plus étroites et l'éducation risque de faire figure de pot d'argile parmi les pots de fer!.....

3.4.1.5 L'avenir

Peut-on raisonnablement essayer, aujourd'hui, de prévoir l'évolution à venir de la planification de l'éducation dans les pays occidentaux? Ce genre de prévisions est extrêmement difficile, d'autant plus que l'on peut noter actuellement des tendances différentes et contradictoires:

- celle qui consiste à diluer toujours plus les activités de la planification dans l'ensemble des activités de la politique et de l'administration de l'éducation. Ce qui a peut-être pour conséquence une diffusion plus large des travaux et des objectifs de la planification, une transmission de l'information dans les différents organes et groupes sociaux concernés (administration, directeurs d'écoles, enseignants, etc.). Mais le pendant de cette intégration est, pour la planification, la perte progressive de "substance et d'existence institutionnelle" spécifique, ainsi qu'une difficulté accrue d'apporter des innovations dans le système éducatif existant;
- celle qui consiste à diminuer de plus en plus l'intervention (voire l'apport) de l'Etat¹), par exemple par le canal budgétaire. Dans cette vision des choses, celui-ci se considère d'ailleurs plus volontiers comme l'agent du pouvoir économique que comme un "organe" de médiation

1) Par ex., en suivant les principes qui trouvent leur expression politique plus nette chez M. Reagan ou Mme Thatcher et leur expression économique chez M. Friedman. Il est à noter que pour ce qui est des activités éducatives de l'OCDE l'attitude des 2 gouvernements américains et anglais s'est concrétisée dans des propositions de réductions massives des budgets correspondants.

entre les différents groupes de pression en place (économique, culturel, syndical, éducatif, etc.). Il est évident que cette perspective remet radicalement en question le rôle de la planification de l'éducation et sa légitimité: la planification, et non seulement celle de l'éducation, étant probablement considérée comme l'activité statique typiquement en contradiction avec le credo néo-libéral.

Depuis très peu de temps, il nous semble pouvoir déceler un certain regain d'intérêt, au niveau international, pour la planification de l'éducation.

Lors d'une récente réunion (1982) organisée par l'OCDE, sur le thème "L'avenir de l'enseignement dans des conditions sociales, économiques et techniques nouvelles"¹⁾, on pouvait par exemple constater que les délégués de la grande majorité des pays membres de l'organisation, non seulement avaient dépassé l'attitude morose et résignée, courante dans ce genre de réunion depuis quelques années, mais qu'ils faisaient aussi état de nombreux projets venant d'être lancés dans leur pays dans le domaine de la planification de l'éducation (par exemple des séminaires nationaux sur l'évaluation globale du système éducatif).

3.4.2 Les "interprétations suisses" de la planification de l'éducation

3.4.2.1 Le choix de l'option "demande sociale"

Le tableau que nous venons de brosser met en évidence la cohérence fondamentale de la "proposition planificatrice", même dans la spécificité de ses différentes options.

Mais il ne fait pas de doute que, dans la réalité de chaque pays, les travaux de planification ont été généralement plus disparates et morcelés, voire contradictoires. Et la Suisse n'échappe pas à cette règle, la diversité d'interprétation du concept de planification étant encore renforcée par la décentralisation des activités éducatives.

1) L'auteur de ces lignes a participé en tant que délégué de notre pays à cette réunion.

D'autre part, il faut souligner que, contrairement à d'autres pays (France, Suède, Italie, etc.), la Suisse est, en général, très peu favorable à une conception étatistique de la planification économique et sociale; ainsi, d'emblée, tout un volet de la planification, celui qui se conçoit comme faisant partie d'un plan économique et social, pouvait difficilement s'y développer. Cela explique probablement pourquoi les efforts de planification¹⁾ entrepris dans notre pays ne se réfèrent guère à des situations et des objectifs extra-éducatifs, ou alors de manière voilée et non quantifiée. Et c'est d'ailleurs ce refus, plus ou moins explicite, qui est largement responsable du choix qui a, de tout temps, été celui des planificateurs et politiciens suisses: celui de s'en tenir à l'option "demande sociale", dont on a d'ailleurs généralement privilégié l'exception restreinte de demande individuelle d'éducation. Cette option consiste pratiquement à dire que l'Etat ne doit pas intervenir dans les choix individuels d'éducation (à la limite, qu'il ne doit pas rendre plus attractive telle ou telle filière scolaire); son seul devoir est de développer l'offre éducative de manière à répondre à la demande des individus²⁾. Ce qui signifie aussi que - en principe - l'Etat s'interdit de manipuler les critères de sélection scolaire (ex. le nombre d'élèves qui peuvent accéder à l'Université) en fonction d'objectifs quantitatifs (par ex., en rendant la sélection intra-universitaire plus sévère si l'on prévoit un excès de médecine).

1) Soulignons qu'il s'agit bien ici d'efforts de planification opérationnelle et non pas d'études portant sur l'impact économique et social de l'éducation, ou sur la correspondance plus ou moins optimale entre demande de qualifications du marché du travail et qualifications offertes par le système de formation. A titre d'exemple suisse pour la première approche, (et en particulier en ce qui concerne "l'éducation en tant que déterminant du revenu") voir J. IMBACH-ROKOTOMALALA, "L'éducation: facteur d'égalité ou d'inégalité", Juris, Berne, 1977; R. GIROD et al., "Inégalité-inégalités: analyse de la mobilité sociale", PUF, Paris, 1977, et "Effets économiques et sociaux de l'enseignement", Delta, Vevey, 1978.

La deuxième approche a été largement explorée par les travaux du groupe de chercheurs animé par le prof. F. KNESCHAUREK de l'université de St-Gall. Voir par ex. M. JERMANN, "Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum", Basler Arbeitsgruppe für Bildungs- und Arbeitsmarktforschung, Basel, 1969.

2) La choix de cette option a, par exemple, été clairement souligné lors des journées de travail que le Conseil suisse de la Science a tenues en 1980 à Bâle, sur le thème "Formation universitaire et emploi".

Il y eut (il y a) bien entendu des "cas plus ou moins limites", pour lesquels on n'a pas pu tenir compte complètement de ces principes, mais ces entorses à la règle étaient, dans une certaine mesure, motivées plus par un déséquilibre interne du système éducatif que par des impératifs économiques et sociaux. Quelques exemples: la formation des enseignants dont on a régularisé (c'est-à-dire limité) l'accès, pour que le nombre d'enseignants ne dépasse pas (trop) celui des postes de travail disponibles; certaines formations dont on a découragé (voire limité) l'accès, pour des raisons de manque de places d'études (facultés de médecine, écoles sociales, etc.); c'est peut-être aussi le cas de la sélection pour les filières secondaires "à exigences élevées" dans certains cantons, encore que cela ne soit généralement pas dit.

Dans plus d'un cas, on a, d'autre part, interprété le concept de "demande individuelle d'éducation" d'une manière assez large, en y incluant non seulement la demande effective (les enfants et les jeunes qui s'apprennent à entrer dans telle ou telle école), mais aussi la demande potentielle (jeunes qui pourraient accéder aux études, étant donné leurs capacités intellectuelles). Et ce fait est d'une certaine importance, dans le sens où il légitime le principe de "l'égalité des chances scolaires", cette demande potentielle représentant généralement celle des couches moins favorisées et des populations de régions décentralisées ou périphériques. C'est le principe qui a, par exemple, contribué à favoriser la construction de gymnases dans des centres situés hors des régions fortement urbanisées.

Si l'option "demande individuelle d'éducation" a été le "fil rouge" des planifications et des politiques éducatives de ces dernières années, il va sans dire que des arguments empruntés à d'autres options - en particulier à celle de la "main d'oeuvre" - ont été aussi pris en compte, ne serait-ce que pour défendre certains projets (de réforme ou de construction) vis-à-vis de l'opinion publique ou des parlementaires.

3.4.2.2 Les conséquences opérationnelles

En partant du principe de la "demande individuelle et potentielle", deux perspectives s'ouvraient à la planification de l'éducation en Suisse:

- a) Du principe de la demande individuelle d'éducation est née la nécessité des prévisions démographiques éducatives, de manière à pouvoir quantifier la demande à venir. Bien qu'il s'agisse là, en quelque sorte, du premier palier des activités planificatrices, les difficultés techniques pour le franchir ne sont pas à sous-évaluer. Si pour les filières obligatoires, et pour des ensembles géographiques assez larges (par ex., les cantons), les prévisions sont relativement faciles, dans la mesure où les facteurs à prendre en considération se résument à la natalité, à la mobilité spatiale et à la sélection intra-scolaire, les difficultés s'accroissent dès qu'il s'agit de filières post-obligatoires, là où plusieurs autres facteurs interviennent (ex. feed-back de la situation du marché du travail sur le choix des professions, donc des formations, etc.).

Pour dépasser ces obstacles, on a choisi généralement de combiner l'extrapolation des tendances actuelles avec des prévisions basées sur la réalité des stades précédents de la scolarité - prévisions corrigées, le cas échéant, par des informations sur les éventuelles réformes en voie de réalisation (ex. le passage, dans un canton, de la structure secondaire à filières rigides au cycle d'orientation), ainsi que par des données d'ordre socio-économique (diminution des postes de travail, fluctuation de la population immigrée, etc.).

La mise sur pied de ces données prévisionnelles vise essentiellement trois objectifs:

- faciliter ou influencer les décisions concernant la construction et plus généralement l'infrastructure scolaire. Dans ce domaine, différentes situations se sont présentées: des prévisions globales sont simplement mises à disposition des responsables de la politique éducative, dans l'espoir que ceux-ci puissent s'en servir (c'est le cas, par ex., des prévisions scolaires globales élaborées par la CESDOC¹⁾); ou alors les prévisions sont détaillées jusqu'au niveau communal et confrontées, commune par commune, quartier

1) Voir "L'évolution des effectifs scolaires en Suisse", Bulletin CDIP no 21, 1980, et no 28, 1982, Genève

par quartier, à la situation des bâtiments scolaires (capacité, état, etc.), afin que les autorités compétentes en matière de construction (ex. les communes) puissent y trouver un appui opérationnel. Un travail ponctuel dans ce sens a été par exemple réalisé par l'Ufficio studi et ricerca du canton du Tessin¹⁾; dans d'autres cantons, par exemple à Genève, ce type d'informations, où les données démographiques et les informations sur les bâtiments scolaires sont combinées, fait partie des instruments permanents des services compétents (ex. du Service des constructions scolaires du OIP). Enfin, dans d'autres cas, ces données ont été intégrées dans une planification qui vise aussi à des réformes de structure du système scolaire (ex. la réforme des dernières années de la scolarité obligatoire des cantons de Suisse centrale, avec la création des Centres secondaires) ou dans une tentative de prise en charge globale, par la planification, de l'évolution du système éducatif (ex. Bâle-campagne) (voir chapitre suivant).

- Les prévisions des effectifs scolaires sont aussi utilisées à des fins de gestion à moyen et court terme des systèmes éducatifs; dans le cadre des prévisions et répartitions budgétaires, de la gestion du personnel enseignant, etc. C'est ce que font, de manière plus ou moins systématique, les administrations scolaires cantonales, et parfois communales. Cette utilisation constitue d'autre part un des objectifs essentiels des prévisions universitaires mises sur pied par le Service de planification de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, en coopération avec les universités.

Notons à titre d'information que ce sont des préoccupations d'ordre démographique (le sommet de la vague démographique est en train d'atteindre l'université) qui ressortent avec force de l'exercice commun de planification entrepris par les universités en 1981-82, et portant sur la période 1984-87 (5ème période de subsides de la part de la Confédération selon la LAU).

1) Cf. E. VENIURELLI, "Edilizia scolastica, scheda comunale", OIP II, 1977. Pour le niveau gymnasial, cf. M. KELLER, "Schulraumplanung - Gymnasien Baselland", Baudirektion, Erziehungsdirektion BL, Liestal, 1978. - Pour le cas d'une région rurale, cf. H. UEHLINGER, "Räumliche Aspekte der Schulplanung in ländlichen Siedlungsgebieten", Haupt, Berne, 1976.

Dans le cadre de cet exercice de planification, les Hautes Ecoles ont mis sur pied leurs plans de développement pour la période en question, qui ont été ensuite synthétisés par la Commission de planification universitaire, et qui, avant d'atteindre leur forme finale, passeront une phase où les Hautes Ecoles s'attacheront à "coordonner librement" certains de leurs efforts¹⁾.

- Les prévisions scolaires n'ont pas été utilisées uniquement dans des buts de gestion immédiate, mais ont parfois aussi servi de base à des réflexions plus générales sur le développement du système éducatif: nous pensons en particulier aux travaux du Conseil de la science qui ont abouti en 1978 au "Troisième rapport sur le développement des Hautes Ecoles Suisses"²⁾ ainsi qu'à l'apport de l'"Arbeitsgruppe Perspektivstudien" du Prof. KNESCHAUREK de St-Gall, ce dernier conçu, il est vrai, dans une optique moins centrée sur l'option "demande éducative" que sur celle "marché du travail"³⁾.

- b) La demande potentielle d'éducation se réfère aux groupes sociaux et aux régions dont les enfants et les jeunes ont moins de chances d'accéder aux filières de l'éducation non obligatoire. La réelle existence de cette demande ainsi que la réponse insuffisante du système éducatif a conduit la planification de l'éducation à mettre au centre de son action l'idée de réforme du système éducatif. Il s'agit en particulier de réformes des structures du système d'enseignement - par exemple par l'introduction des cycles d'orientation au niveau secon-

-
- 1) Les conceptions de la planification universitaire, qui se sont développées dans les différentes Hautes Ecoles, ont chacune leur spécificité. Pour une description synthétique de ces conceptions, voir "La planification de l'enseignement supérieur en Suisse", Commission de planification de la Conférence des recteurs des universités suisses, Politique de la science, supplément 13, Berne, 1978.
 - 2) "Troisième rapport sur le développement des Hautes Ecoles suisses", Conseil suisse de la Science, Berne, 1978.
 - 3) Voir F. KNESCHAUREK, "Perspektiven des schweizerischen Bildungswesens", dans le cadre des "Entwicklungsperspektiven der Schweiz. Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000", St-Gall, 1971, (ainsi que les mises à jour faites par la suite).

daire I (censées retarder la sélection, et ainsi "récupérer" les enfants partant avec des handicaps scolaires, culturels, etc.) - mais aussi de la réforme des structures géographiques de l'éducation, par ex. par une décentralisation des centres secondaires "à exigences élevées", et des gymnases¹).

Le concept de planification de l'éducation s'est à tel point lié à ceux d'innovation et de réforme, qu'un certain glissement de sens s'est opéré, si bien que, dans la majorité des milieux pédagogiques suisses, "planification" est devenu synonyme de proposition, préparation, voire gestion de réformes éducatives de tout genre, structurelles, de programmes, de contenus, de méthodes, etc.

Il est clair que dans une perspective si large, les institutions "qui font ou ont fait de la planification" sont nombreuses. Pour notre part, nous préférierions (si cela n'était pas en contradiction avec le "sens commun") donner à ce terme une signification un peu plus restreinte, en réservant, dans le domaine des réformes, le concept de planification à celles envisagées dans une vision d'ensemble du système éducatif, à celles dont les phases de réalisation seraient agencées selon un plan opérationnel, et enfin aux réformes qui tiennent compte des conséquences qu'elles auront sur d'autres réalités sociales en dehors de l'éducation (ex. cycles d'orientation → formation professionnelle → influence sur les générations qui entrent sur le marché du travail). De plus, la perspective esquissée ci-dessus pose aussi le problème de la définition du concept de réforme. A titre d'exemple, nous citerons les critères retenus par CHRISTEN, qui lui ont permis de mettre sur pied un inventaire des réformes scolaires en Suisse de 1965 à 1975. Inventaire qui fut d'ailleurs repris et complété par E. BLANC et E. EGGER²) en vue de dégager les grandes lignes des réformes entreprises en Suisse durant cette période. Les critères pour qu'une innovation ou une réforme soit retenue furent les suivants:

-
- 1) Voir à titre d'exemple I. RICKENBACHER, "Entwicklungsplan der Schulen im Kanton Schwyz", Uni Fribourg, 1972, ainsi que le "Bericht der Mittelschulplanungskommission an den Regierungsrat des Kt. Schwyz", 1970-71.
 - 2) E. BLANC et E. EGGER, "Innovations scolaires en Suisse: particularités et tendances", BIE/UNESCO, Paris, 1977

- avoir une influence sur l'ensemble d'un canton ou d'une région, ou
- avoir été voté par un législatif cantonal ou par le peuple, ou
- avoir été décidé par un exécutif et concerner au moins un degré scolaire entier.

Cet inventaire des innovations éducatives suisses, comprenant celles déjà réalisées, ainsi que des projets en bonne voie de réalisation, recense, pour la période précitée, 80 innovations, portant sur les aspects suivants: organisation (40 %), contenus (25 %), objectifs (20 %), méthodes (15 %). Quant aux niveaux scolaires touchés, la situation se présentait comme suit: primaire (15 %), secondaire I (46 %), secondaire II (13 %), plusieurs degrés (26 %), le tertiaire et généralement la formation professionnelle étant non-compris. Notons encore que les innovations concrétisant la tendance au passage, au niveau secondaire I, du système à filières rigides à celui de cycle, ou tout au moins à un système plus perméable, représentant une part importante des réformes recensées. E. BLANC et E. EGGER élargissent d'ailleurs cet inventaire en y ajoutant des innovations touchant aux programmes de mathématique, de langue II, ainsi que des innovations et réformes au niveau des écoles de diplôme et de la formation professionnelle.

Nous ne sommes pas en possession d'un compte rendu des innovations mises sur pied après 1975, mais notre impression est que leur nombre est inférieur à celui de la période précédente, la tendance innovatrice s'étant sensiblement ralentie (considérons par ex. le refus de donner suite à des expériences, pourtant jugées positives à l'époque, telles que celles de Dulliken, de Vevey et de Rolla, etc.)

Bien qu'un grand nombre d'institutions soient impliquées dans des activités de réforme, pour certaines d'entre elles, l'innovation est au centre de leurs préoccupations. Nous pensons ici en particulier à deux types d'institutions:

- des commissions - et leurs secrétariats - dont la tâche est d'évaluer¹⁾ les développements du système éducatif et de conseiller les autorités politiques sur d'éventuelles corrections à y apporter. Il s'agit par exemple de la Commission pédagogique de la CDIP (secteurs d'activité: projet SIPRI pour l'école primaire, langues vivantes, mathématiques, etc.), de la Commission de l'enseignement secondaire de la CDIP (par ex. proposition de réforme de l'Ordonnance fédérale de maturité), au sein du Conseil suisse de la Science, des commissions CIRCE ainsi que de nombreuses commissions cantonales, intercantionales, locales etc. Ces commissions travaillent généralement en s'appuyant sur deux piliers: les représentants des milieux concernés et des experts pédagogiques.
- le deuxième type d'institutions particulièrement intéressées à l'innovation éducative, se caractérise par un fort contenu de recherche pédagogique, et par une organisation du travail centrée sur des "professionnels de l'innovation": nous pensons en particulier à l'IRDP²⁾, (Neuchâtel), au ZBS (3) (Lucerne), ainsi qu'à des centres dits, tour à tour, de recherche pédagogique, de planification de l'enseignement, de conseil pédagogique, ou simplement à des centres pédagogiques, qui existent dans le cadre des DIP de plusieurs cantons (SG, ZH, BE, SO, BS, LI, VD, GE, etc.) ainsi que dans les universités (GE, FR, BE, BS, ZH).

1) Depuis la moitié des années 70, le concept d'évaluation est de plus en plus lié à celui d'innovation éducative: la planification de l'éducation se donne en effet les instruments, non seulement pour préparer les innovations, mais aussi pour évaluer en cours de route que celles-ci atteignent bien les objectifs fixés, et le cas échéant, pour introduire des modifications de trajectoire. D'autre part, l'instrument de l'évaluation peut rassurer un pouvoir politique, souvent plutôt réticent sur l'opportunité des réformes, de ce que celles-ci n'échappent pas à son contrôle pour s'engager dans des voies non désirées (ce qui, par ex., a été le cas, au début des années 70, de certaines expériences dites de "pédagogie institutionnelle").

Cf. "Innovation et évaluation d'expériences scolaires", Rapport d'un Atelier de recherche du Conseil de l'Europe, Haupt, Berne, 1981, ainsi que H. FEND, "Fördert wissenschaftliche Evaluation Schulreformen?", dans Education et Recherche, no 23, 1979, et aussi J. CARDINET "L'élargissement de l'évaluation", dans Education et Recherche, no 1, 1979.

2) Institut romand de documentation pédagogique.

3) Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen.

3.4.2.3 Exemples suisses d'interprétation du concept de planification

Face à la multiplicité des définitions implicites, appliquées en Suisse, au concept de planification de l'éducation, il peut être intéressant de relayer les interprétations explicites de quelques "insiders" (certains jouant un rôle de premier plan dans ce domaine) de la politique de l'éducation. Pour ce faire, nous examinerons un recueil de contributions, relatif aux activités de planification de l'éducation en Suisse, qui constitue l'un des apports de notre pays au projet récent de l'OCDE intitulé "Réévaluation de la planification de l'éducation"¹⁾:

a) Pour E. EGGER, secrétaire général de la COIP,

"Qui parle de planification pense généralement à l'administration (management), aux études et aux recherches que nécessite une décision politique (policy makers, decision makers) et à la procédure de réalisation (innovation strategies) de telles décisions". ...Mais ...

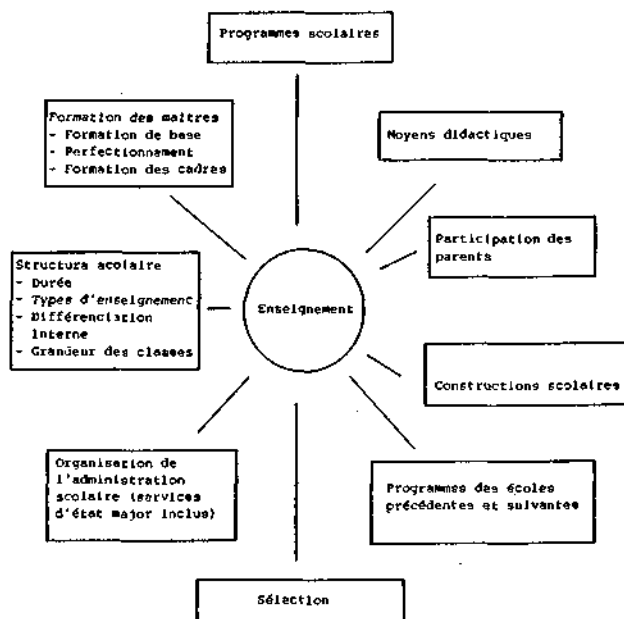
"Il va de soi qu'une telle planification est difficile à appliquer dans un pays fédéraliste comme la Suisse qui possède de surcroît une diversité culturelle et une pluralité politique. En l'absence de tout pouvoir de décision à l'échelon national - le seul pouvoir se situe au niveau des cantons qui, de leur côté, en ont délégué une partie aux communes -, il est évidemment exclu de suivre la marche habituelle de la planification. De fait, nous ne disposons que de trois possibilités: un contrat intercantonal (p.ex. le concordat intercantonal sur la coordination scolaire), une recommandation commune (p.ex. l'introduction d'une deuxième langue nationale à l'école primaire) ou un rapport d'experts, qui encouragera les cantons et les institutions à entreprendre une réforme scolaire en indiquant une direction à suivre, éventuellement des voies diverses menant au même but."

b) A. STRIIMATIER, directeur du ZBS, insiste sur le fait, d'une part, que la planification tend à une transformation et à une amélioration de l'enseignement, et d'autre part, que "des projets de réforme ponctuels ne peuvent fournir la transformation souhaitée". Il présente ensuite les principaux domaines qui pouvant faire l'objet de mesures de planification scolaire (fig. 32):

1) E. EGGER et al., "Réévaluation de la planification de l'éducation dans un pays fédéraliste: la Suisse", Bull. COIP no 33, Genève, 1982.

Fig. 32

Domaines de la planification selon Strittmatter



c) W. SCHMID, secrétaire général du DIP de Bâle-Campagne, de son côté, définit les champs d'action de la planification en se référant aux activités entreprises dans ce secteur par la canton de Bâle :

"Les premières amorces de planification scolaire portaient principalement sur les constructions" et "visaient surtout à créer des possibilités de formation au niveau post-obligatoire". Par la suite, une prévision démographique et du nombre d'élèves fut réalisée "au moyen de méthodes modernes."

"A partir de ces travaux préparatoires, des groupes de planification furent bientôt constitués; ils furent chargés de la planification des bâtiments scolaires pour l'ensemble des écoles de degré inférieur et moyen d'une part, pour les gymnases et l'école normale d'autre part. Mais une conception des bâtiments scolaires doit également se baser sur des considérations concernant l'évolution de l'ensemble du système d'éducation dans le canton." ... "Il fut donc entrepris une enquête auprès de plusieurs personnalités actives dans le domaine de la politique de l'éducation, afin de se faire une idée des tendances probables du développement du système scolaire."

Le groupe de travail tenta dans son rapport final de "placer le système éducatif dans un contexte global":

"Celui-ci aborde en effet des problèmes qui concernent tous les degrés scolaires. Il traite des questions générales concernant l'enseignement et l'étude comme par exemple la question de la formation générale et spécialisée, l'évaluation des processus d'enseignement et d'étude, la sélection et les problèmes qu'elle pose. Une partie volumineuse traite du développement des programmes d'études et des moyens didactiques. Il en résulte des propositions de réforme de l'école publique, d'écoles alternatives et de centres régionaux de formation. ... Dans le troisième chapitre, il est question de problèmes spécifiques à chaque degré scolaire (jardin d'enfants, école primaire, etc. jusqu'à l'éducation des adultes), et la rapport se termine sur un chapitre consacré aux aspects financiers du développement du système d'éducation."

d) L'approche de W. HUTMACHER, directeur du Service de la recherche sociologique du canton de Genève, privilégie les aspects analytiques qui doivent constituer la toile de fond de chaque intervention planificatrice opérationnelle se voulant efficace. Dans son étude sur le développement du système éducatif de Genève, l'auteur insiste sur l'importance de facteurs exogènes à l'éducation (croissance économique, tertiarisation, immigration, urbanisation, climat culturel et idéologique). Ce faisant, il relativise les possibilités d'influence réelle de la planification de l'éducation et de la politique de l'éducation (position d'ailleurs que nous avons partiellement reprise dans la présente étude).

e) H. OCHSENBEIN, chef du Service de planification de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, met au centre de son étude le cas de "la planification universitaire", en décrivant et analysant les activités de la planification du Conseil suisse de la Science qui ont abouti au "11ème Rapport sur le développement des Hautes Ecoles en Suisse."

Il montre en particulier que ce travail a allié l'analyse quantitative avec l'élaboration de principes politiques, voire philosophiques, devant guider la planification de l'éducation (idée directrice de l'éducation: la faculté d'agir en vue de la maîtrise de l'épanouissement personnel, scientifique et professionnel). L'auteur montre que ce type de planification a pu, outre que mettre à disposition des "décideurs politiques" des informations quantitatives sur le système éducatif, influencer par ces propositions de fond et de procédure, les contenus de leur décisions.

Le même auteur esquisse, dans l'introduction générale de la publication, une analyse de l'évolution de la planification de l'éducation en Suisse depuis la II^{ème} guerre mondiale. Il distingue trois phases:

- première phase (années 50) la planification est considérée comme un élément implicite des tâches traditionnelles de l'administration,
- deuxième phase (1960-70): c'est l'époque où la planification se caractérise par l'élaboration de conceptions et de programmes, que les organes de décision et les administratifs se chargeraient par la suite de mettre en pratique,
- troisième phase (après 1970), la planification est intégrée aux institutions comme un élément comprenant la gestion du système éducatif à tous les niveaux et impliquant une large décentralisation et autonomie¹⁾.

3.4.2.4. La recherche éducationnelle

- a) On attribue généralement à l'intérêt commun pour l'innovation, les liens très étroits existant entre planification et recherche éducationnelle. La liaison est intime au point que certains auteurs emploient les deux concepts comme (presque) synonymes, et des institutions importantes juxtaposent dans leur pratique et même dans leur nom les deux fonctions (ex. l'Office de recherche et de planification scolaire du DIP de Berne). Mais cet état de fait peut aussi être attribué à la conception et à la situation de la planification et de la recherche dans notre pays. D'une part, la première est probablement moins opérationnelle (et donc plus centrée sur la notion "d'étude") que dans d'autres pays; d'autre part, la recherche éducationnelle n'a pas encore réussi à sortir complètement de son champ d'action traditionnel. Celui de la recherche pédagogique (ou mieux de la

1) Cette approche de la planification se situe dans la droite ligne de l'option que nous avons désignée au chapitre précédent comme "planification participative". Bien que peu d'auteurs suisses l'aient théorisée (cf. ORTEL), il nous semble que la réalité de notre pays ne soit pas, "par vocation", trop éloignée de cette manière de concevoir la planification de l'éducation. Voir L. ORTEL, "Möglichkeiten und Grenzen staatlich geplanter Reformpolitik im Schulwesen", dans K. AREGGER et al., "Brennpunkt der Schulpraxis", Haupt, Berne, 1978.

réflexion pédagogique: l'allemand "Pädagogik" rend mieux ce concept). Et il s'agit là d'un type de recherche qui se place plutôt sur le terrain normatif¹⁾ et qui se donne des objectifs qui sont plus proches de ceux de la planification que des objectifs "premiers" des sciences traditionnelles: agir sur la réalité plutôt que connaître, expliquer, comprendre

Actuellement il nous semble que deux courants différents et parfois contradictoires se développent: le premier comprenant à la fois des chercheurs et des "praticiens" (administrateurs, enseignants), pour qui le développement de la recherche en éducation passe par une liaison plus intime avec la réalité scolaire et par une diffusion systématique des résultats de la recherche dans les milieux de la "pratique"²⁾. Du deuxième courant, font plutôt partie des chercheurs ayant une formation de base dans une des disciplines qui sont venues, relativement récemment, enrichir la recherche éducationnelle: sociologie, économie etc. Ces chercheurs sont souvent de l'avis que c'est l'application de méthodes empirico-

-
- 1) Dans l'un des documents de travail de la journée de travail organisée en 1980 par la Société suisse de recherche en éducation sur ce thème, on peut relever ce passage: "Il est sans doute un but général et fondamental, assigné à la recherche pédagogique, que personne ne conteste: celui qui vise à améliorer le système éducatif." Cf. B. CLOETTA, "Rapport entre le chercheur pédagogique et le praticien", doc. de travail SSRE, 1980. C'est aussi dans ce sens que s'exprime S. ROLLER, ancien directeur de l'IRD et personnalité marquante dans les milieux pédagogiques romands: "La vocation de la recherche est ... de contribuer à l'optimisation du système éducatif", cf. S. ROLLER, "Convergences", Lang, Berne, 1977.
 - 2) Trois exemples peuvent montrer l'ampleur de ce courant:
 - a) l'accueil très intéressé, réservé par plusieurs responsables scolaires et chercheurs (en particulier par les responsables du projet SLPRI et de la CDIP) à un récent projet de l'OCDE portant sur la diffusion des résultats des recherches dans la pratique;
 - b) la mise sur pied par le Fonds national suisse de la recherche du programme national "Education et vie active" résolument tourné vers l'application pratique de la recherche;
 - c) les discussions qui se sont développées à ce sujet dans le cadre de la Société suisse pour la recherche éducationnelle (SSRE): les plus récents au congrès du 5 et 6 novembre 1982 à Lausanne.

analytiques, voire quantitatives¹⁾ qui permettront à la recherche éducationnelle de se constituer "vraiment" en tant que science, et de dépasser ainsi, à la fois la réflexion philosophique, éthique, et l'approche planificatrice opérationnelle²⁾.

- b) C'est donc pour tenir compte de cette réalité complexe que nous n'avons pas placé toutes les institutions de la recherche éducationnelle parmi celles du "réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation".

Il est néanmoins utile de présenter synthétiquement ici la situation institutionnelle et les contenus de la recherche éducationnelle en Suisse. Ceci non seulement pour le motif invoqué plus haut, concernant la proximité de la planification, mais aussi parce que la recherche éducationnelle constitue un "partenaire" non-négligeable pour la politique de l'éducation. Partenaire avec lequel cette dernière entretient des relations ambiguës et complexes. En effet, la recherche éducationnelle est à la fois ressentie comme gênante - dans la mesure où elle soulève des questions et des problèmes - et à la fois comme "ressource" dont le politicien peut se servir dans le combat politique.

- c) Il est possible de classer les institutions s'occupant de recherche éducationnelle en Suisse dans les catégories suivantes³⁾:

-
- 1) Pour une réflexion sur les critères et conditions qui permettant à la recherche pédagogique d'être opérationnelle, c'est-à-dire d'être utilisée, prise en compte dans la pratique, voir M. HUBERMANN, "L'utilisation de la recherche éducationnelle, vers un mode d'emploi", dans Education et recherche no 2, 1982.
Notons encore que c'est aussi avec la récente diffusion de concepts tels que "recherche-action" qu'on a revalorisé l'idée d'une recherche faite non seulement en vue de "connaître", mais aussi "d'agir directement sur la réalité". A ce propos, voir G. AVANZINI, "La notion de recherche-action", dans Education et recherche, no 3, 1980.
 - 2) Notons néanmoins le renouveau d'intérêt pour la recherche qualitative (liée par ex. aux approches ethnographiques); cf. p.ex. M. HUBERMANN, "Splendeurs et misères et promesses de la recherche qualitative", dans Education et recherche no 3, 1981.
 - 3) Ces données proviennent de l'"Enquête permanente" du Centre de coordination pour la recherche éducationnelle de Aarau pour la période 1974-77, synthétisées dans A. GRETLER, "La recherche éducationnelle en Suisse", dans Revue française de pédagogie no 47, 1979.

- Institutions universitaires (N = 32)
Institutions s'occupant "en général" de sciences de l'éducation (ex. la section de la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de Genève); inatitutions s'occupant d'un secteur de l'éducation (ex. des programmes); inatitutions s'occupant, entre autre, de l'éducation (ex. instituts de sociologie, psychologie, etc.)
- Institutions rattachées à l'administration de la Confédération, des cantons, etc. (N = 25)
La plupart d'entre elles s'occupent de questions inhérentes à la didactique générale ou appliquées à une matière spécifique (math., langues, etc.), à des problèmes psycho-pédagogiques, ainsi qu'à des questions inhérentes à l'innovation, la statistique, les structures scolaires, etc. (ces dernières institutions pouvant aussi être considérées comme faisant partie du réseau de la planification)
- Institutions privées (N = 7)
- Divers (N = 9)
Institutions liées à un établissement de formation, à un niveau scolaire, à des groupes ad hoc, etc.

Il faut noter que la distribution géographique de ces institutions est peu équilibrée, la grande majorité se concentrant dans les villes de certains cantons (GE, VD, ZH, BE, etc.). D'autre part, plus de la moitié des institutions considérées ici n'ont annoncé, pour la période prise en considération (1974-77) qu'un seul projet de recherche: celle-ci ne peut donc pas être considérée comme une de leurs activités centrales. Dans les faits, ce ne sont pas plus d'une vingtaine d'institutions qui, en Suisse, s'occupent, avec une certaine continuité, de recherche éducationnelle. D'autre part, des 400 chercheurs (environ), impliqués dans le projet pris en considération ici (dont 50 professeurs d'université et 70 directeurs de projets confirmés), seule une petite partie se reconnaîtrait dans le rôle de chercheur en éducation. En effet, d'une part, ces chercheurs se rattachent plutôt à leur discipline scientifique "d'origine" (psychologie, sociologie, etc.) qu'au "terrain" commun d'investigation qu'est l'éducation. D'autre part, la recherche en éducation ne constitue pour eux qu'une de activités à côté de celles administratives, de l'enseignement, etc.

- d) Pour caractériser la recherche éducationnelle suisse, il est aussi intéressant de considérer ces centres d'intérêt, que GRETLER¹⁾ caractérise de la manière suivante (fig. 33a et b):

Fig. 33a

Domaine de recherche

Descripteur	Fréquence
Evaluation	52
Test	51
Programme d'étude (curriculum)	40
Développement cognitif, processus cognitif	31
Relation maître-élève	28
Choix d'une profession, orientation professionnelle	27
Motivation	27
Objectif pédagogique	26
Méthode pédagogique	22
Comportement de l'enseignant	21
Planification de l'éducation	17
Socialisation	16
Didactique	11
Comportement verbal	11
Créativité	11
Attitude des parents	11

Fig. 33b

Niveau scolaire

Descripteurs	Fréquence
Ecole maternelle, éducation préscolaire	18
Ecole primaire, enseignement primaire	54
Ecole secondaire, enseignement secondaire, secondaire premier cycle, secondaire deuxième cycle	56
Apprentissage professionnel, formation professionnelle, enseignement professionnel	22
Formation des enseignants	20
Enseignement supérieur, université, études universitaires	21
Éducation des adultes	15
Perfectionnement des enseignants	17
Éducation récurrente	4
Éducation permanente	4

3.5. La politique de l'éducation

De même que la planification de l'éducation, la politique de l'éducation n'a pas de contour univoque, pour le public et même pour les personnes qui y sont impliquées. Dans le cas de la planification de l'éducation - afin de clarifier les données du débat, tant du point de vue conceptuel que de celui de la réalité concrète de la Suisse - nous avons adopté une démarche en quelque sorte "déductive": nous

1) A. GRETLER, "La recherche éducationnelle en Suisse", op.cit.

avons tenté au premier lieu d'explorer la globalité de l'étendue sémantique du concept de planification, tel qu'il s'est constitué au fil des années dans les milieux internationaux de l'éducation. Par la suite, nous avons tenté de repérer les réalités suisses pouvant correspondre à l'un des aspects de ce concept.

Il ne faut d'autre part pas cacher qu'une des motivations essentielles de ce procédé était la relative méconnaissance, voire la méfiance face à l'idée même de planification.

Par contre, la situation du deuxième concept, celui de "politique de l'éducation" est toute autre. Non seulement celui-ci n'a pas, dans notre pays, les nuances sémantiques négatives du premier, mais il existe, en plus, une définition explicitement ou implicitement acceptée par la grande majorité des milieux concernés: celle qui lie la politique de l'éducation à la fonction (et au pouvoir) de décision des instances étatiques (dans le cas où l'objet de ces décisions est d'ordre général et qu'elles sont contraignantes pour d'autres institutions et personnes).

Le problème se pose donc moins par rapport à la définition du concept, qui pourrait avec un certain élargissement (discuté ci-dessous), être acceptée, que dans le repérage - dans la réalité de tous les jours - des activités pouvant répondre à cette définition. Pour cela, plutôt que d'approfondir la discussion¹⁾ sur le concept de politique de l'éducation (et adopter ainsi la même approche que pour le concept de planification), nous avons préféré tenter de détecter et de décrire²⁾ les activités concrètes qui peuvent correspondre à la définition de la politique de l'éducation, dans la réalité suisse.

1) On pourrait aussi discuter les différentes interprétations et définitions que la littérature scientifique donne au concept de "politique" en général, et analyser par la suite leurs possibles applications dans un des sous-systèmes sociaux, celui de l'éducation. Intéressante du point de vue théorique, cette approche ne serait néanmoins que d'une utilité limitée pour affronter la question qui nous intéresse ici, et qui est centrée sur l'analyse immédiate de la réalité éducative suisse.

2) Nous ne connaissons pas d'études réalisées en Suisse sur cet aspect de la réalité sociale. Ce qui suit est donc le fruit d'observations directes de l'auteur ainsi que d'entretiens non formalisés que celui-ci a eus avec des acteurs de la politique de l'administration de l'éducation.

Avant d'aborder cette description, il est néanmoins nécessaire de rappeler que nous avons élargi la définition des acteurs de la politique de l'éducation en Suisse à certaines institutions non étatiques, dans la mesure où la répartition des compétences et du pouvoir dans notre pays leur permet aussi de prendre des décisions d'ordre général, et contraignantes pour d'autres instances et personnes.

Dans ce qui suit, nous allons donc tenter de cerner de plus près quelques-unes des activités dans lesquelles se traduit la fonction de politique de l'éducation. Les activités présentées ici ne peuvent pas être interprétées comme des pièces d'une même mosaïque disposées toutes sur le même plan, et dont l'étude séquentielle permettrait, par un procédé linéaire, de reconstituer l'ensemble de la réalité de la politique de l'éducation. Premièrement, la mosaïque est loin d'être complète - seules quelques grandes lignes du motif peuvent être dessinées ou repérées -, deuxièmement, les "agrandissements" que nous avons réalisés sont de différente "puissance" et enfin les activités décrites ci-dessous se superposent et intersègissent souvent dans la réalité.

3.5.1 La ratification des décisions

La proposition qui aboutit sur le bureau des "décideurs politiques" s, le plus souvent, suivi un itinéraire impliquant une longue préparation par les services administratifs ou de planification, par des commissions consultatives (parfois avec l'appui d'experts "ponctuels", par ex. lors de la rédaction de textes de loi), etc.

Les commissions dont il s'agit ici - même si elles sont désignées "commissions d'experts" - sont en général composées selon différents critères de représentativité: géographiques (ex. cantons ou régions), degrés scolaires, disciplines, professions, appartenances politiques, etc. D'autre part, les administrations (ex. celle d'un DIP ou le secrétariat permanent d'une commission) chargées de préparer la proposition en question sont généralement plus sensibles à la recherche de l'équilibre entre les opinions et les inté-

rêts en présence qu'à celui de la défense d'idées spécifiques. Ainsi, souvent la proposition (ex. celle concernant un nouveau règlement, un projet de recherche à lancer; le développement d'une unité administrative, pédagogique etc.) a déjà un caractère suffisamment équilibré, qui tient compte des différentes tendances et opinions. Dans ce cas, le "décideur politique" (il peut s'agir du chef du DIP, du président d'un conseil ou d'une commission, mais aussi d'un parlement ou d'une commission parlementaire) peut simplement la ratifier, telle qu'elle est présentée, ou avec de légères modifications.

L'opinion courante est que seules les décisions mineures sont traitées de cette manière; en fait, ce type de fonctionnement dépend plutôt du caractère "non controversé" de la proposition. Il est par ailleurs courant que cette pratique de la "ratification" se fasse en cascade, passant de l'instance inférieure à celle supérieure (ex. conseil de faculté - rectorat - chef du DIP - gouvernement - parlement). Face à ce type de procédure dans la prise de décision, il est naturellement légitime de soulever la question de l'influence respective réelle, sur le devenir de l'éducation, des instances politiques - qui "prennent la décision" - et des instances administratives et de planification qui "préparent la décision". Cette réflexion nous conduit aussi à repenser la question des rapports entre le "pouvoir de proposition" (qui implique le choix préalable entre multiples possibilités, différentes optiques, plusieurs solutions, et qui ouvre aussi des perspectives à l'imagination et à l'invention sociale) et le "pouvoir de décision", impliquant un aspect définitif mais qui, justement à cause de cela, est contraint à limiter fortement la latitude de ses choix.

3.5.2. La recherche du consensus ou du compromis

Dans notre pays, et spécialement dans le domaine de l'éducation, la pratique de la "consultation" joue un rôle important dans la formation des décisions politiques. De plus, suivant le type de fonctionnement du "réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation", la consultation se fait - dans ce secteur - "naturellement", et consiste, dans les faits, à tenir com-

pte des opinions des "personnes importantes" ("qui comptent"), dans un secteur éducatif ou par rapport à l'objet éducatif en question. Cette pratique est d'ailleurs déjà implicitement contenue dans la composition "équilibrée" des différentes commissions qui participent à la préparation d'un projet. Néanmoins, dans les cas où le projet en question est controversé, et si l'on s'attend à certaines réactions négatives "au niveau supérieur" (par ex. au Parlement) ou encore lorsqu'une obligation légale de consultation existe (par ex. pour des projets constitutionnels, de lois, etc.), des consultations officielles plus larges sont entreprises. Généralement, dans le cas de consultations obligatoires - c'est par ex. le cas au niveau fédéral - une partie des institutions à consulter (ex. cantons, parties politiques) est prédéterminée; une autre partie peut être choisie par ceux qui organisent la consultation en fonction du contenu de la proposition.

La tâche des "décideurs politiques" consiste alors à évaluer le degré d'acceptation ou de résistance face au projet. Cela implique une bonne connaissance des institutions et des personnes qui ont répondu à la consultation (qui n'ont pas toutes la même importance ...) et il est entendu que la décision prise à la suite d'une consultation ne sera pas la somme vectorielle des opinions exprimées (les avis peuvent parfois s'annuler l'un l'autre). Parfois elle pourra être infléchie dans le sens désiré par l'instance qui réalise la synthèse de la consultation et qui est souvent la même qui a - en partie du moins - préparé le projet en question.

C'est là - outre que dans le choix des institutions à consulter - que réside sa marque de pouvoir. Mais même si un certain pouvoir "d'infléchir" existe réellement, et même si on entend parfois, dans les milieux concernés, des opinions désabusées sur l'utilité des consultations, il ne faut, à notre avis, nullement sous-estimer l'importance de ces pratiques de consultation dans la formation de la décision. Au contraire, notre opinion est que, si l'on ajoute aux consultations officielles celles officieuses, nous sommes en présence d'une procédure fondamentale. Fondamentale moins parce qu'il s'agit d'une "méthode démocratique", que parce qu'elle constitue une des conditions essentielles de fonctionnement du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation en Suisse.

Plus généralement l'analyse de la formation du consensus ou du compromis dans la politique de l'éducation est très significative pour comprendre la nature et la distribution du pouvoir dans le champ éducatif. Elle nous renvoie d'ailleurs au modèle décrit auparavant: un réseau à double structure (institutions et personnes), dans lequel chaque "noeud" a un pouvoir qui lui est conféré, en partie par des circonstances extérieures au réseau (ex. statut juridique de l'institution, compétences "techniques particulières", etc.), et en partie par le fait d'être accepté et reconnu par les autres "noeuds"; chaque décision, chaque comportement accroissant ou diminuant le niveau de "reconnaissance" et par là, le niveau de pouvoir.

Un bon exemple du processus décrit ci-dessus est celui qui a abouti, au début de 1983, à la demande de révision de l'Ordonnance fédérale de maturité adressée par la CDIP au DFI. Un projet de réforme de l'ORM, prévoyant la réduction des types de maturité et un certain assouplissement dans le catalogue des matières, aboutit en 1980 aux instances politiques dirigeantes de la CDIP. Cela après avoir suivi un itinéraire long et laborieux impliquant des travaux de commissions d'experts, des consultations informelles, etc. Comme des opinions divergentes apparaissaient sur la question et que le projet lui-même présentait des variantes, une consultation fut entreprise auprès des cantons, des sociétés d'enseignants, de recteurs et de divers autres milieux concernés. Cette consultation aboutit globalement à un "match nul" entre tenants de la réforme et opposants. Mais, les questions posées permettant des réponses assez larges, les "consultés" eurent, à plusieurs reprises, le loisir de donner leur opinion sur d'autres questions touchant à la maturité.

Dans cette situation, personne ne fut surpris que la proposition de réforme primitive ne passa pas la cap de la consultation. Par contre plusieurs personnes s'étonnèrent de constater que la volonté de réforme de l'instance qui mena la consultation fut suffisante pour "sortir" des réponses "marginales" obtenues, des propositions suffisamment incontestées, qui constituaient la nouvelle proposition de révision de l'ORM, mais qui n'a rien à voir avec le projet initial (en effet, elle porte sur la période "prégymnasiale", sur la maturité pour les adultes, etc.).

3.5.3 Les arbitrages

La recherche continuelle de compromis, observable dans la politique, la planification et l'administration de l'éducation, signifie que l'existence de conflits fait partie du mode de fonctionnement normal du réseau. Les sources de conflits sont multiples: options différentes quant au développement du système éducatif (ex. pour ou contre telle ou telle innovation); conflits de compétences entre institutions; solidarités différentes de parti politique, de provenance géographique, de milieu professionnel (ex. conflits entre chercheurs et administrateurs); conflits de pouvoir et de prestige personnel, ou encore antipathies personnelles, etc.

Si très souvent, ces conflits se maintiennent à un niveau "normal", permettant aux différentes institutions et au "réseau" de fonctionner (parfois leur donnant même l'impulsion nécessaire), il existe aussi des conflits aboutissant à des impasses. D'où l'intervention "d'instances supérieures" chargées de l'arbitrage. Bien que cette procédure soit formellement la même dans toute organisation d'une certaine complexité, l'arbitrage est néanmoins l'un des aspects qui caractérise la fonction politique que nous analysons ici.

3.5.4 Les décisions finales

Très proche de l'arbitrage, mais tranchant entre des options plutôt qu'entre des hommes, la "décision finale" est sûrement l'aspect principal qui retient l'opinion publique pour caractériser la politique de l'éducation.

Dans une situation de conflits, face à laquelle les milieux de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation n'ont pas réussi à trouver un compromis, l'autorité "supérieure" en la matière (par ex. le chef d'un DIP, le Plenum de la CDIP, un parlement, le peuple suite à un référendum, etc.) est appelée à effectuer le choix dans une alternative clairement exprimée. Cela ne signifie naturellement pas que d'autres choix n'ont pas déjà été faits, en amont des options proposées, choix qui ne sont

pas toujours moins importante que la décision finale. Un exemple: quand un Parlement doit traiter un projet de loi, tout en ayant la compétence théorique pour changer complètement le projet et pour s'engager dans une direction nouvelle, dans la pratique, il est plus ou moins contraint à se limiter à un certain nombre de choix simples: accepter ou non, globalement, la mesure proposée, éventuellement en modifier quelques aspects (on peut par ex. se demander si l'intérêt des parlements et des instances politiques "supérieures" pour les questions financières - ex. budgets - ne provient pas aussi du fait qu'il s'agit là de questions relativement claires, sur lesquelles des décisions univoques peuvent être prises). Ces limites posées, il faut bien reconnaître que, contrairement aux cas de "ratification", ici, le pouvoir de décision est réel, et dans certains cas, les décisions finales rendues par des instances politiques pèsent lourd dans le développement de l'éducation (voir par ex. le cas du vote négatif du peuple vaudois en 1981 sur la projet de réforme du secondaire I, ou celui du vote négatif de 1973 sur la révision des articles constitutionnels fédéraux concernant l'éducation).

On peut ranger, dans les décisions finales, un certain nombre de choix ayant des caractéristiques formelles (juridiques) spécifiques: par ex. les règles de procédure en vigueur dans notre pays veulent qu'un certain nombre de questions qui se posent au niveau cantonal et fédéral - notamment les révisions constitutionnelles, mais parfois aussi des questions budgétaires - soient obligatoirement soumises au peuple. Au-delà de ces situations, pour lesquelles la procédure est fixée d'avance, le passage d'un processus de décision par "compromis" ou par "ratification" à celui de "décision finale" peut avoir pour cause, non seulement l'échec du premier processus (ex. pas de compromis), mais aussi l'irruption dans le réseau de la politique de la planification et de l'administration de l'éducation, d'institutions qui, normalement, n'en font pas partie: partis politiques, groupes de pressions, etc. Ces outsiders n'ont, bien entendu, pas le même type d'intérêts et de motivations que les institutions et personnes faisant partie du réseau (ex. préoccupations "électorales" des partis). A noter que le peuple lui-même n'a pas nécessairement les mêmes "réactions instinctives" que les membres du réseau, ce qui donne parfois des "décisions finales populaires" en forme de désaveux.

Un exemple: si le peuple de Zurich et de Berne n'avait pas été amené à se prononcer sur la question du début de l'année scolaire, il ne fait pas de doute que le passage à l'automne (fruit d'un compromis du réseau éducatif) aurait été acquis depuis longtemps. Par ailleurs, les raisons qui ont poussé le peuple des deux cantons à s'exprimer négativement n'ont probablement que peu de liens avec les arguments des hommes politiques (ex. nécessité ou non de renforcer la coordination intercantonale, difficultés pour les familles qui changent de canton, arguments pédagogiques, etc.): des solidarités bien plus profondes pourraient, par contre, avoir joué un rôle plus déterminant (ex. solidarité alémanique), ainsi que des raisons de "prestige cantonal". Une dernière remarque en regard à cet exemple: si ces "décisions finales"¹⁾ ont occupé le devant de la scène politique éducative pendant un certain temps, peu de membres du réseau éducatif leur reconnaissent une grande importance "en soi", cela confirme le fait que les "décisions finales" ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus d'impact sur le système éducatif et par conséquent, l'image que se fait généralement le public de la distribution du pouvoir en éducation ne correspond pas forcément à la réalité.

3.5.5 Représentation et défense des intérêts éducatifs

Parmi les différentes activités étatiques, l'éducation représente une tranche assez importante, en particulier du point de vue des budgets (surtout communaux et cantonaux). Bien que l'importance du secteur de l'éducation soit généralement reconnue, la répartition des budgets ne se fait pas automatiquement en fonction de ce critère (ceci en particulier depuis le début de la crise économique des années 70).

De plus, les budgets de l'éducation se répartissent dans un nombre considérable de postes (types d'écoles, salaires, constructions, activités annexes, etc.), et cette répartition ne se fait pas non plus automatiquement²⁾. Dans ces

-
- 1) Qui d'ailleurs pourrait être renversée par une "décision finale" de l'ensemble du peuple suisse.
 - 2) Sauf dans le cas de certains subsides dont les critères sont fixés, dans le détail, par la législation: ex. subsides fédéraux pour les bourses d'études cantonales, allouées proportionnellement aux dépenses cantonales.

conditions, l'une des caractéristiques de la fonction "politique de l'éducation" est de représenter, voire de défendre l'éducation face aux autres activités (ou encore de défendre "son" propre secteur éducatif) financées par l'Etat. Cela consiste, dans la pratique, à "défendre son budget": c'est ce que fait, par ex., le chef d'un OLP face au Parlement, ou à d'autres départements; le responsable d'une institution - d'une école par ex., - face à l'institution "supérieure" qui alloue les budgets, etc.

Cet exercice a lieu de manière régulière - sous la forme de "défense du budget annuel", de demandes d'allocations, de personnel, etc. -, mais aussi de manière ponctuelle, lors de la mise en marche de nouveaux projets (réformes, études à réaliser, institutions à créer, etc.). L'importance de ces activités est telle qu'elles concentrent une large partie de l'attention des "personnes importantes" du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, en particulier dans la situation actuelle, caractérisée par les difficultés financières des collectivités publiques. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que l'importance des montants gérés contribue largement à déterminer le niveau de prestige d'une institution et de son responsable. Par ailleurs, le même mécanisme joue par rapport au nombre de personnes employées par l'institution en question.

3.5.6 La gestion "par exceptions et par problèmes"

3.5.6.1 Les situations problématiques

- a) Nous introduisons ici le concept de gestion par exceptions et par problèmes emprunté au domaine de la gestion d'entreprises, pour tenter de mieux distinguer ce qui appartient aux activités administratives et à celles de la politique. Cette distinction recoupe d'ailleurs certaines catégories présentées précédemment: les conflits ouverts sont en fait considérés comme étant des problèmes que la politique de l'éducation doit résoudre (les "arbitrages"), et les "décisions finales" sont à situer généralement dans la catégorie des exceptions.

Dans un système de gestion par exceptions et problèmes, la gestion courante est considérée comme étant une activité administrative, généralement prise en charge par des institutions spécifiques au domaine d'activités en question (ex. Service de l'enseignement primaire d'un DIP, secrétariat stable d'une commission, etc.). L'instance politique n'intervient qu'au moment où des problèmes surgissent, ou si une situation exceptionnelle se présente: il y a alors glissement de l'administratif au politique, dans la prise de décision.

A la limite, on pourrait dire que la politique de l'éducation s'intéresse uniquement aux situations éducatives "posent problème". La compréhension du mécanisme qui transforme une situation éducative en un problème perçu par la politique de l'éducation, est donc essentielle pour l'analyse de celle-ci, ainsi que pour l'analyse de tout le développement du système éducatif. Un exemple: la fermeture d'une classe ou d'une école est une décision d'ordre administratif tant qu'elle ne fait pas "problème", mais elle devient un fait politique au moment où des résistances surgissent.

Les problèmes dont il s'agit ici peuvent être classés en 2 catégories:

- 1) ceux inhérents au fonctionnement du système éducatif,
- 2) ceux qui se réfèrent au fonctionnement interne du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation (répartition des compétences, conflits, etc.).

Concernant le premier type de problèmes, on doit remarquer que le concept de "bon fonctionnement" du système éducatif ne peut pas être défini selon des critères universels; chaque groupe social (et même chaque individu) adopte ceux qui conviennent à sa propre situation, à ses intérêts, à ses options idéologiques, etc. Cela signifie qu'une grande partie des problèmes de la première catégorie dérive de l'écart existant entre l'idéologie du groupe en question et la réalité (par ex. la sélection précoce constitue un problème pour certains, alors qu'elle est perçue comme "normale" pour d'autres).

La conséquence en est que, les problèmes éducatifs cessent devenir "matière" de la politique de l'éducation, doivent se référer au substrat idéologique du secteur du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation en question.

Une analyse du milieu idéologique dans lequel baigne l'ensemble du réseau dépasse la limite de cette étude, d'autant plus que les éléments idéologiques propres aux classes et aux milieux parmi lesquels se recrutent généralement les membres du réseau se mélangent intimement avec les éléments plus directement inhérents à l'éducation.

Pour illustrer cette situation, nous rapportons ici un extrait d'une liste des "mots-clés" le plus souvent employés (par ex. dans la presse) lors de deux débats éducatifs récents et assez importants: l'un concernait la proposition de réforme du secondaire I dans le canton de Vaud, l'autre la réforme des plans d'études de l'école obligatoire du canton de Soleure¹⁾:

<u>Mots-clés des arguments favorables</u>	<u>Mots-clés des arguments défavorables</u>
Démocratie	travail
unité	vie professionnelle active
progrès	réalité économique
espace libre	famille
totalité	clarté
global	concis
émotion	effort
fondamental	pratique
égalité	image de l'homme
créativité	personnalité de
projet	l'enseignant
perméabilité	coût
défauts du système actuel	démagogie
meilleure orientation	désordre, confusion
participation	irresponsabilité
coordination	nivellement
autoritaire	uniformité
décentralisation	suppression de la
élitiste	compétition
stress	restaurer la qualité
répression	valeur de la tradition
etc. ...	baisse du niveau des
	connaissances
	théorique
	surchargé
	incompréhensible
	utopique
	etc. ...

1) Tiré de GRETHER et al., "Réforme scolaire et langage", document interne de la CDIP, Genève, 1982. Les deux études de cas en question sont de F. BARBAY et C. JENZER.

Le deuxième type de problèmes peut être discerné quand certaines situations contrarient les intérêts globaux (intérêts matériels, prestige, pouvoir, etc.), ou même simplement les habitudes d'un groupe donné. Dans le cas du réseau que nous considérons ici, il peut y avoir problème si les tensions internes deviennent trop fortes mais aussi si les intérêts du milieu de la politique de l'éducation sont lésés par des attaques de l'extérieur. Par exemple, lorsque des campagnes menées par des partis politiques tendent à convaincre l'opinion publique que tel type d'école ne remplit pas les tâches qui lui sont assignées (ex. niveau insuffisant, pas assez de discipline, etc.). En effet, les milieux de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, tenus pour responsables de cette situation, sont ici atteints dans leurs intérêts directs.

b) Dans la pratique, le glissement entre "situation éducative" et "problème éducatif" peut s'opérer de différentes manières et avoir différentes causes. Exemples:

- la résistance de populations locales face à des décisions prises à un plus haut niveau (ex. fermeture d'école); tout comme des initiatives (ex. en vue de bénéficier de certains services scolaires) de ces mêmes populations peuvent poser un "problème" à un niveau cantonal;
- des campagnes politiques de partis ou mouvements d'opposition;
- des initiatives ou des réactions de groupes ou d'associations divers (ex. enseignants, parents) en vue de réaliser des réformes et d'obtenir (ou de garder) des avantages (ex. pour ou contre les mesures portant sur l'organisation de la semaine scolaire);
- des interpellations, postulats, motions, initiatives de groupes parlementaires ou de députés tendant à montrer l'existence d'une situation "anormale" dans le secteur éducatif, à demander des "explications", à proposer des changements;
- des doléances exprimées par les institutions d'un secteur éducatif, se référant à des situations dont d'autres secteurs sont responsables (ex. les Gymnases se plaignent qu'un manque de sélection à l'école secondaire obligatoire provoque un "encombrement" des écoles secondaires supérieures);

- des critiques exprimées par des institutions ou des groupes sociaux concernant la "mauvaise formation" de certains groupes d'élèves (ex. de la part de certains chefs d'entreprise: "les jeunes ingénieurs ne sont pas assez confrontés à la pratique lors de leurs études", ou de la part de parents: "les écoliers n'apprennent plus, à l'école, la discipline et le sens du travail", etc.);
- des doléances d'institutions (ex. d'écoles) portant sur des mauvais fonctionnements qui seraient dus à des erreurs de gestion, de décisions et à certaines situations non maîtrisables (ex. pas assez ou trop d'enseignants, manque de places d'étude, etc.)

3.5.6.2 Les problèmes soulevés par les milieux de la planification et de la recherche en éducation

- s) La liste du chapitre précédent pourrait être complétée, mais nous préférons ici examiner de plus près l'un des mécanismes de transformation des situations éducatives en problèmes; celui qui est lié aux activités de la planification de l'éducation, particulièrement du secteur qui s'occupe de la préparation des innovations et des réformes.

En simplifiant, on peut dire que ce type de planification de l'éducation joue un rôle symétrique à celui de la politique de l'éducation. En effet, si la planification doit continuellement mettre en évidence les problèmes du système éducatif et proposer des remèdes - ce rôle lui est assigné et il représente en même temps la justification de son existence - l'objectif de la politique de l'éducation est d'éliminer ces problèmes: la démonstration de sa réussite (qui sera sanctionnée par des élections, par le tracé d'une carrière ou encore par le prestige atteint), consiste justement à montrer, soit l'efficacité des solutions appliquées, soit l'absence de problèmes dans le secteur géré. C'est d'ailleurs cette dernière "nécessité" qui met parfois la politique de l'éducation en contradiction avec la planification.

Il faut rappeler ici qu'il n'y a pas nécessairement identification entre fonction et institution ou personnes, ce qui revient à dire que la même personne peut,

dans des phases différentes, avoir une fonction de "révélateur" de problèmes (planification) et de "résolveur" (politique)¹⁾.

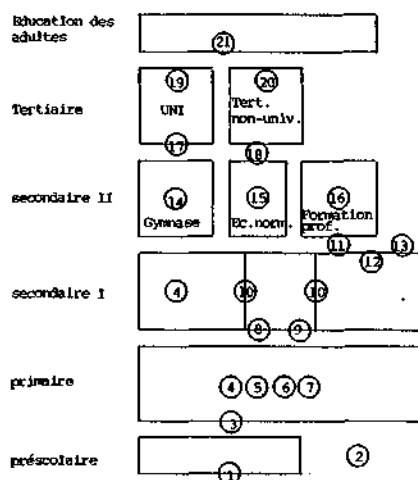
- b) Nous avons déjà souligné l'existence de contacts très étroits entre la planification de l'éducation et la recherche éducationnelle: la partie de cette dernière qui est centrée sur l'innovation pouvant même être considérée comme partie intégrante de la planification. Outre cette tranche de la recherche, il en existe une autre qui se donne comme tâche première de découvrir et de démontrer l'existence de problèmes²⁾ au sein du système éducatif, et ensuite de les analyser, d'en trouver les causes, d'en décrire les conséquences. Si l'on passe en revue les centres d'intérêts de la recherche éducationnelle en Suisse³⁾, on se rend rapidement compte que ce type de recherche (centré sur les problèmes) est bien plus abondant que celui dit fondamental, tourné vers l'analyse et la compréhension des mécanismes individuels ou sociaux qu'implique l'éducation.

-
- 1) On cite même dans les milieux concernés le cas où des problèmes auraient été "créés", ou du moins mis en évidence par l'instance (ou la personne) qui les a par la suite résolus. Ce qui lui a permis d'en tirer prestige et notoriété.
- 2) La notion de problème renvoie aux critères qui permettent de classer des situations éducatives dans cette catégorie. Pour les acteurs de la politique et de l'administration de l'éducation, ces critères sont souvent implicites: ce qui compte - en vue d'opérer le passage "situation - problème" - étant bien plus le pouvoir et le prestige des acteurs que la logique et la cohérence de l'argumentation. La situation est bien différente pour les acteurs de la recherche: ceux-ci sont (seraient) en effet tenus, par leur éthique professionnelle, de ne pas employer l'argument "d'autorité", ou tout autre argument fondé sur leur pouvoir personnel ou de groupe, mais de se limiter à l'argumentation scientifique. Dans cette perspective, le fait de désigner une situation éducative comme problématique requiert la mise en oeuvre d'une série de démarches méthodologiques: déclaration préalable du catalogue des critères de "problématicité" (et preuve de leur cohérence interne), démonstration que la situation analysée tombe dans le domaine d'un ou de plusieurs critères énoncés, etc. Dans la partie II, nous avons tenté d'illustrer cette démarche par une application pratique.
- 3) Nous nous sommes basés sur les informations de "L'enquête permanente sur la recherche éducationnelle" du Centre suisse de coordination pour la recherche en matière d'éducation d'Aarau.

La recherche est donc responsable de la "découverte" de plusieurs problèmes éducatifs, et par conséquent, les rapports qu'elle entretient avec la politique de l'éducation sont empreints de la même ambiguïté que ceux qu'entretient la planification. D'une part, la politique a tout intérêt à ce que la recherche la rende rapidement attentive aux problèmes qui "pointent à l'horizon" du système éducatif, mais d'autre part, la démarche du chercheur - révélant publiquement l'existence de situations problématiques - contraint la politique à des révisions et à des actions qui peuvent être difficiles à mener à bien, et qu'elle peut donc redouter. L'ambiguïté des rapports entre politique et recherche¹⁾ est renforcée par le fait que, souvent, le financement de la recherche éducationnelle est du ressort des instances de la politique de l'éducation: ce qui ne va pas sans créer quelques conflits avec la revendication d'indépendance et d'autonomie des chercheurs.

- c) Dans ce qui suit, nous proposons quelques exemples de problèmes soulevés en grande partie par certains milieux de la planification et de la recherche en éducation (en particulier, par ceux opérant au niveau national).

Fig. 34



1) Le fait que certaines enquêtes menées auprès des enseignants romands, portant sur l'introduction de nouveaux programmes, n'ont pas pu respecter le principe méthodologique élémentaire de l'anonymat de la personne questionnée, pourrait être une démonstration de cette ambiguïté des rapports entre recherche et politique de l'éducation.

Problèmes

Institutions ayant soulevé ces problèmes

- | | |
|---|--|
| 1) Pas de liaison et de cohérence entre les services préscolaires, ceux de garde et les services sanitaires s'occupant de la prime enfance. | La Sous-Commission Prime enfance de la Commission pédagogique de la CDIP, la section suisse de l'Organisation mondiale pour l'éducation préscolaire, OMEP |
| 2) Insuffisance de l'offre préscolaire dans les régions de montagne et rurales | Pro Juventute, des groupes de chercheurs |
| 3) Passage peu harmonieux entre la préscolaire et le degré primaire | La Sous-commission de la Commission pédagogique de la CDIP gérant le projet SIPRI ¹⁾ |
| 4) Surcharge des programmes ²⁾ | SIPRI, sociétés d'enseignants |
| 5) Pas de contacts suffisants entre école et famille | SIPRI, associations de parents |
| 6) Minorités (ex. étrangères) pas suffisamment prises en considération | Le groupe de travail "Scolarisation des enfants étrangers", la Commission suisse pour l'UNESCO, la Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers |
| 7) Manque de coordination entre cantons: début de l'année scolaire, de certains enseignements, durée de l'école primaire, etc. | Milieu de la CDIP, milieu parlementaire et partis politiques (pour la 1ère question) |

-
- 1) Pour l'ensemble des problématiques soulevées par le projet SIPRI, cf. par ex. "Projet SIPRI, rapports intermédiaires", CDIP, Genève, 1979-81-82.
 - 2) Pour ce point, ainsi que les suivants concernant l'école obligatoire, cf. "Schweizerische Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Bereich der obligatorischen Schulzeit", SKBF, Aarau, 1981.

- | | |
|---|---|
| 8) Programmes qui ne sont plus adaptés ou débutent trop tard (ex. langues II) | Le Forum mathématique et les sous-commissions de la CP/CDIP, différentes commissions et instances cantonales et intercantionales. |
| 9) Sélection trop précoce, trop ponctuelle, mauvaise définition des critères de sélection | Différents groupes de travail et commissions, responsables cantonaux et intercantonaux, la sous-commission Innovation de la CP |
| 10) Manque de perméabilité, orientation scolaire insuffisante | Chercheurs |
| 11) Orientation professionnelle insuffisante | Chercheurs, le programme de recherche EVA ¹⁾ |
| 12) Manque de motivation des élèves en classe terminales | Responsables cantonaux, associations d'enseignants |
| 13) Difficulté de trouver une place d'apprentissage (ou une place correspondant aux désirs des candidats) | Responsables cantonaux et locaux |
| 14) Surcharge des programmes, rigidité | La Commission de l'enseignement secondaire de la CDIP (CES) |
| 15) Insuffisance des contenus généraux ou professionnels de la formation | Commissions et responsables cantonaux, la sous-commission CP |
| 16) Manque de perméabilité, drop-outs non récupérés ²⁾ | Le Programme de recherche EVA |
| 17) Rigidité actuelle ou future (numerus clausus) des critères d'admission | Milieux universitaires, la Conférence universitaire, la CDIP - pour les enseignants |

1) Education et vie active.

2) Pour les problèmes de la formation professionnelle soulevés par la recherche, cf. entre autre "Schweizerische Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Bereich der Berufsbildung und Weiterbildung", SKBF, Aarau, 1977.

18) Inadaptation entre formation marché du travail (chômage des enseignants)	Responsables canton- naux, associations d'enseignants
19) Manque de coordination interuniversitaire, exploitation non optimales des ressources	Instances de planifi- cation universitaire
20) Difficultés de "stabilisation institutionnelle" pour certaines écoles	Association suisse des écoles sociales
21) Insuffisance de l'offre, et blocage de l'expression de la demande	La Fédération suisse de l'éducation des adultes

Cette liste des problèmes sectoriels est loin d'être exhaustive et devrait être complétée par un inventaire des problèmes communs à l'ensemble du système d'enseignement ou à plusieurs de ses filières, par exemple:

- Rapport non optimal entre investissement en travail des élèves et résultats "utilisables" (problème, entre autres, du "dégout de l'école");
- Inégalités des chances entre région¹) et entre catégories de population (selon le sexe, la provenance socio-professionnelle, l'origine nationale, etc.);
- Manque de cohérence entre niveaux et filières, valorisation trop marquée des filières menant aux études;
- Manque de coordination entre différentes branches d'enseignement;
- etc.

3.6 L'administration de l'éducation

En présentant les grandes caractéristiques de la planification et de la politique de l'éducation, nous avons en par-

1) La partie II de cette étude met justement au centre de son analyse ce type de problèmes.

tie défini - par contraste - celles de l'administration. Bien que le plus souvent les institutions dont il s'agit ici soient "polyvalentes", il existe, comme pour la planification et pour la politique de l'éducation, des institutions qui se chargent plus fréquemment que d'autres de cette fonction spécifique: il s'agit par ex. des secrétariats de nombreuses commissions et groupes de travail, ainsi que des "divisions administratives" de certaines institutions (ex. des DIP). Par contre il est clair que les "Administrations" de l'Etat n'exercent pas seulement des fonctions administratives au sens que nous lui donnons ici. Toutefois, on pourrait reprendre pour l'administration de l'éducation certaines constatations valables pour d'autres administrations de l'Etat ou d'entreprises privées.

Pour présenter le secteur de l'administration de l'éducation, nous avons choisi une approche semblable à celle employée pour la politique de l'éducation. Nous aurions aussi pu délimiter les contenus théoriques de "l'administration" (sur la base, par exemple, des recherches et réflexions sur les "organisations", de sociologues ou d'économistes d'entreprises), et ensuite comparer ce concept théorique avec la réalité suisse dans le secteur éducatif. Toutefois, il nous a paru plus utile de caractériser, rapidement, les activités essentielles qui constituent généralement la fonction d'administration de l'éducation dans notre pays.

3.6.1 L'application

L'application des lois et règlements est probablement l'aspect qui caractérise l'administration aux yeux du public. Cette tâche de l'administration consiste à classer une situation particulière dans l'une des catégories prévues par la réglementation; à informer les personnes ou les institutions impliquées des conséquences qui en découlent (ex. ont-elles droit à tel subside, peuvent-elles accomplir telle action aux termes de la loi, et sinon quelles en seraient les conséquences); à entreprendre des actions prévues par la réglementation (ex. payer, passer des contrats, dénoncer, etc.). Un cas particulier d'application est le traitement des recours. Dans ces cas, généralement, l'administration (par ex. la division juridique d'un DIP) agit comme première instance de recours.

3.6.2 L'interprétation

Si l'application de la réglementation est en principe une activité de routine, il se présente parfois des situations qui, de par leur rareté (ou parce que ces circonstances nouvelles sont intervenues), n'ont pas été prévues par la législation. Il s'agit alors de combler cette lacune, le cas échéant en se référant à une jurisprudence, par des procédés d'analogie ou en appliquant d'autres techniques juridiques. Ce qui revient à classer la situation "anormale" dans l'une des catégories existantes. Naturellement, la latitude d'interprétation de l'administration est limitée en particulier par la jurisprudence des instances supérieures (ex. instances politiques, tribunaux, etc.). Il est clair que pour accomplir cette tâche, comme pour le traitement des recours, des compétences juridiques sont nécessaires, alliées à une connaissance approfondie du secteur éducatif en question: c'est cela qui, entre autres, explique l'importante présence de juristes dans l'administration de l'éducation. Si des "situations-limites" se présentent trop fréquemment ou si une interprétation "incontestable" est impossible, on se trouve dans le cas d'une situation devenant "un problème", qui est alors pris en charge par le niveau politique (décision politique, révision de la réglementation, etc.).

3.6.3 L'exécution

Nous classons dans cette catégorie une série de très nombreuses opérations qui constituent généralement la dernière phase de l'application ou de la réglementation: notifier, classer, enregistrer, communiquer, virer, etc. Et si certaines de ces opérations demandent des qualifications moyennes, d'autres requièrent un niveau de qualification professionnelle assez important.

3.6.4 Le stockage et la diffusion de l'information

Un aspect caractéristique de l'administration est sa continuité, sa durée (ne dit-on pas: "les présidents et les hommes politiques passent; les secrétaires généraux et les chefs de services restent...").

Si cette continuité peut présenter des aspects négatifs (par ex. routine bureaucratique), elle a au moins un effet positif: elle permet à l'administration d'accomplir la fonction "de mémoire collective", pour la politique de l'éducation, pour elle-même et parfois pour le système éducatif dans son ensemble. Cela correspond, en partie, à un rôle qui lui est explicitement assigné (par ex. rédiger les procès-verbaux des séances), et en partie à un comportement implicitement attendu. En effet, comme nous l'avons montré, une partie seulement des activités du complexe "politique-planification - administration de l'éducation" est fixée par écrit, et la mémoire de quelqu'un qui a "suivi l'affaire", qui sait "qui a dit quoi", est dans certains cas essentielle. Notons que cette fonction assure, en même temps, à l'administrateur un certain pouvoir, cette mémorisation pouvant, le cas échéant, être sélective et à son avantage. De plus, l'administration mémorise et contrôle des informations nécessaires au bon fonctionnement du réseau du complexe précité: des informations inhérentes à la procédure, à la répartition des compétences, aux règles de priorité, et concernant les décisions, etc. Par ailleurs, il n'est pas rare que le rôle d'information, confié à l'administration s'adresse à un public plus large que celui du "réseau" (réponses à des questions adressées à l'administration par le public, brochures d'information, par exemple sur le fonctionnement du système d'enseignement, etc.).

3.6.5 L'organisation

Le bon fonctionnement du réseau de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation exige un effort d'organisation qui est pris en charge par l'administration. Cette activité peut aller de la planification des différentes activités d'une commission à l'agencement du calendrier des séances (activité relativement importante: elle touche, en effet, des personnes faisant partie parfois de 20 ou 30 commissions différentes, et dont le travail consiste, en partie, à "maintenir les contacts", et "avoir des entretiens"); de la préparation matérielle de documents (dactylographie, reproduction, év. traduction, distribution) à la distribution des allocations de séance ou des frais de déplacements et aux décisions concernant

les décharges de cours (par ex. pour des enseignants qui participent à des activités de préparation d'une réforme), etc.

De plus, il ne faut pas oublier que les administrations sont aussi en partie chargées de tâches d'organisation concernant directement le fonctionnement du système d'enseignement (la partie la plus importante étant néanmoins prise en charge par les unités d'enseignement (p.ex. les écoles) elles-mêmes).

3.6.6 La préparation des discussions et des débats

Afin qu'une discussion générale ou qu'un débat puisse aboutir à une décision et être efficace, il faut qu'ils soient préalablement préparés, c'est-à-dire que toutes les informations nécessaires (historiques, statistiques, etc.) soient fournies sous une forme succincte et rapidement accessible aux personnes impliquées. De plus, il est souvent nécessaire de clarifier les termes de la discussion et de formuler les alternatives possibles, ce qui revient souvent à opérer des choix préalables, c'est-à-dire à jalonner le champ qui pourra être exploré au cours de la discussion qui suivra.

Il s'agit là d'une tâche difficile pour l'administration, dont elle tire une partie de son prestige: c'est le cas en particulier pour la préparation des "messages" aux parlements (documents de clarification accompagnant les propositions de textes législatifs soumis aux Chambres); quoique dans le cas de messages d'une certaine importance, le niveau politique intervient, et pas seulement par une simple "ratification".

Les secrétariats des commissions ne prennent pas de "pré-décisions" de leur propre chef concernant la préparation des débats, mais, en principe, sur mandat du président de la commission. Néanmoins la latitude de leurs choix (par ex. en vue de fixer les ordres du jour des séances), donc leur marge de pouvoir, n'est parfois pas négligeable.

3.6.7. La formulation

Par formulation, nous entendons un genre particulier de "rédaction": celle de textes juridiques (lois, règlements, etc.) sur lesquels les instances compétentes devront se prononcer par la suite (ex. le Parlement). Naturellement, selon l'importance du texte en question, les instances politiques seront plus ou moins amenées à "prendre en main" (directement ou par expert juridique interposé) la phase de formulation ou à n'intervenir qu'au moment de la "ratification".

Et si l'on considère la "durée de vie" des règles juridiques et l'importance que peut assumer l'interprétation de leur texte, on se rend compte que le contrôle, même partiel, du travail de rédaction contribue à assurer à l'administration une partie de son pouvoir et de son prestige.

4. Les contextes de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation et du système éducatif

- a) Nous nous sommes attachés jusqu'ici à faire ressortir la spécificité et l'importance du complexe "politique - planification - administration de l'éducation", et à souligner les trois fonctions qu'il exerce dans le cadre du devenir du système éducatif: la préparation des décisions en matière d'éducation, la prise de décision et sa traduction dans la pratique. Mais si l'influence du complexe précité est importante, le développement du système éducatif ne se fait pas seulement en fonction de celui-ci. En effet, d'autres facteurs sociaux, qui lui sont extérieurs, ont, sur le système éducatif, un impact, qui est peut-être moins perceptible, mais qui n'en est pas moins essentiel: ce sont, ce que nous avons nommé, les "contextes" de l'éducation. Ceux-ci agissent d'ailleurs, non seulement sur le système éducatif directement, mais aussi, et puissamment, sur la politique, la planification et l'administration de l'éducation.

Ce système éducatif, pour sa part, réagit en retour, à longue échéance, sur les "contextes", par l'influence qu'il exerce sur les attitudes, les compétences et les comportements des futurs citoyens, travailleurs, consommateurs, etc.

Cette influence des réalités éducatives sur les "contextes" est bien sûr très étendue, mais aussi difficile à circonscrire: à la limite, on pourrait dire que - la scolarisation de base étant obligatoire pour tous les membres de la société - chaque activité individuelle ou sociale en est plus ou moins marquée. C'est, d'autre part, la tâche de la planification de l'éducation que de mettre sur pied des stratégies efficaces pour que l'impact de l'éducation sur les "contextes" (pratiquement sur la société) soit bien celui souhaité.

L'influence de l'éducation sur les autres sous-systèmes sociaux ou encore - si l'on considère la question du point de vue de l'individu - l'influence de l'école "sur la vie" n'est pas au centre de notre propos. On peut néanmoins rappeler que parmi les sociologues et les économistes de l'éducation, la controverse portant sur l'impact réel de l'école (ex. réussite scolaire, filière suivie) sur la vie des individus (position socio-économique ou simplement niveau des connaissances et des compétences acquises) est loin d'être "apaisée". En Suisse, il est intéressant de relever dans ce secteur les travaux de GIROD et de son groupe de recherche - par

exemple ceux effectués à partir des examens pédagogiques de recrues¹⁾ - qui inclinent plutôt vers une vision réductrice de l'importance de l'éducation.

- b) Suivent le modèle de la fig. 3, nous porterons l'attention sur quelques contextes seulement: ceux que nous considérons comme les plus importants, mais probablement aussi ceux, dont l'impact sur le système éducatif, est plus facilement décelable avec les instruments de l'analyse sociologique²⁾.

Nous nous sommes donc tenus, dans ce qui suit, à la présentation de quelques "contextes", appréhendés au niveau de la Suisse. Néanmoins, nous sommes parfaitement conscients que le système éducatif suisse, les activités politiques, et les débats qui s'y rapportent, ne se développent pas en vase clos, mais au contraire qu'ils sont influencés par les réalités éducatives, économiques, sociales, politiques et culturelles des pays qui nous entourent. Il aurait été dès lors possible d'insérer dans le modèle de la fig. 3 un "contexte international" de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation en Suisse. Pour des raisons de cohérence interne du modèle, il nous semble plus opportun de tenir compte de ces réalités lors de l'examen des différents autres éléments du modèle³⁾.

-
- 1) Cf. R. GIROD, "L'école et la vie", Sauerländer, Aarau, 1977.
- 2) Les critères de choix des contextes à prendre en considération peuvent être multiples. Dans notre cas, l'expérience pratique directe des réalités éducatives joue un rôle important, à côté de notions théoriques, inspirées par ex. par l'approche de la sociologie pluraliste; cf. M. ERARD, "Plan de sociologie pluraliste", op.cit. Nous concevons aisément que d'autres approches soient possibles et efficaces; par ex., se référant à l'éducation des adultes, STROUMZA tient compte de 3 contextes: le politique, l'économique, l'idéologique. Cf. J. STROUMZA, "Déterminations et fonctions sociales de l'éducation des adultes", dans Education et recherche no 2, 1980.
- 3) Il est possible de trouver des éléments pour une analyse de l'évolution des systèmes éducatifs des pays à même structure socio-politique et économique que la Suisse, dans de nombreux travaux de l'OCDE. Une synthèse à ce sujet a été préparée pour la Conférence des ministres de l'éducation de l'OCDE en 1978 à Paris. Cf. "Les politiques futures d'éducation et l'évolution économique et sociale", OCDE, Paris, 1979. Pour une réflexion plus fondamentale portant sur la comparaison et l'influence réciproque exercée par les différents systèmes éducatifs nationaux, cf. P. FÜRTER, "Les systèmes de formation dans leur contextes", Lang, Berne, 1980.

4.1 Le contexte démographique

C'est un truisme de dire que les enfants et les jeunes constituent la "matière première" de l'école, et que le "volume" de cette matière première influence la manière dont elle est "raffinée". Néanmoins si l'on observe les attitudes passées et récentes des responsables scolaires, on remarque que leur attention s'est portée de manière sérieuse sur les phénomènes démographiques, seulement vers les années 1976-77, c'est-à-dire au moment où la diminution des effectifs du degré primaire a entraîné un surplus d'enseignants, créant ainsi des problèmes d'emplois dans ce secteur¹⁾.

4.1.1 L'évolution démographique

Du point de vue démographique, le phénomène, caractéristique de la dernière décennie, est le passage à travers le système scolaire de la "vague" qui a pour sommet la cohorte de jeunes ayant aujourd'hui 18 ans et dont le flanc descendant affecte en ce moment toute la scolarité primaire et secondaire (fig. 35).

Fig. 35

Evolution récente de la natalité

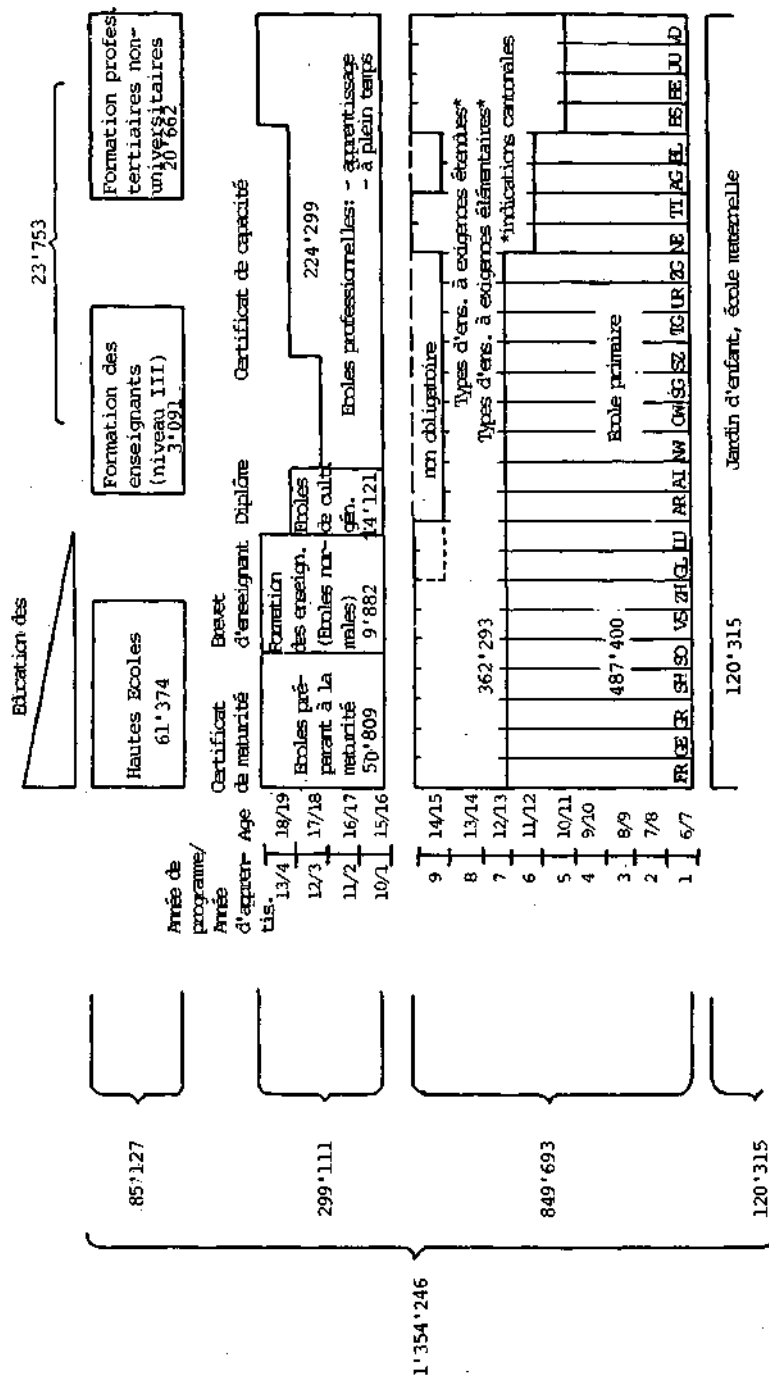
Années	Age en 1980	Nombre total de naissances	% étrangers
1955	25	85 300	5
1960	20	94 400	12
1965	15	111 800	26
1970	10	99 200	30
1975	5	78 500	30
1976	4	74 200	26
1977	3	72 800	25
1978	2	71 400	19
1979	1	72 000	17
1980	0	73 741	16

Source: "L'évolution des effectifs scolaires en Suisse 1980-90",
Bulletin CDIP no 28, Genève, 1982

1) Da l'aveu d'un des responsables de la politique de l'éducation en Suisse, les premières manifestations de tension sur le marché du travail des enseignants sont arrivées au moment où un montage audio-visuel venait d'être réalisé pour encourager les jeunes à embrasser cette profession qui paraissait quelque peu délaissée...

Fig. 36

Les effectifs scolaires (1980-81)



Source: Statistique des élèves 1980-81

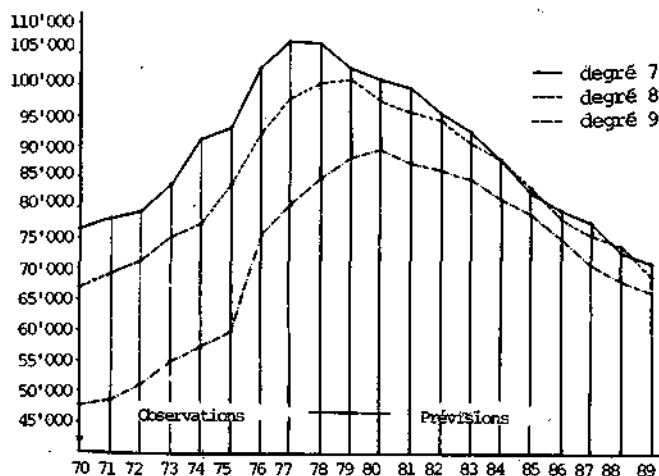
Dans ce chapitre, nous avons jugé utile, non seulement de présenter les données se référant au passé et au présent, mais aussi d'ouvrir quelques perspectives sur l'avenir, en tenant compte des prévisions pour la décennie en cours, réalisées par le CESCO, en liaison avec la sous-commission de prospective de la commission fédérale de statistique scolaire. Ces données sont disposées par niveau scolaire (fig. 36). Cette même figure renseigne aussi sur les effectifs scolaires à chaque niveau et filière éducative.

4.1.1.1. la scolarité obligatoire

La fig. 37 montre la répercussion de l'évolution des naissances sur les effectifs des derniers degrés de l'école obligatoire (il s'agit de données en partie mesurées et en partie prévisionnelles).

Fig. 37

Evolution des effectifs, toutes filières confondues, pour les degrés 7, 8 et 9



Source: Bulletin CDIP no 28, op.cit.

Si l'on considère l'ensemble de la Suisse - comme c'est le cas ici - on constate que les répercussions de la natalité sur les effectifs globaux des classes de l'enseignement obligatoire sont directes. Par contre, au niveau cantonal, régional ou communal (ce qui intéresse par ex. la planification scolaire, concernant les bâtiments, les enseignants, etc.), la liaison entre naissances et effectifs scolaires est moins rigide, car dépendante d'autres facteurs, tels que la mobilité géographique pour des causes économiques, le dépeuplement de certaines régions de montagne et rurales, etc. Il faut souligner enfin le rôle non-négligeable joué par les variations du nombre d'enfants étrangers: en particulier vers les années 1976-78 (diminution du nombre de travailleurs étrangers suite à la crise économique, et donc d'élèves, nouveau droit de filiation pour les enfants étrangers après 1978).

4.1.1.2 Le niveau secondaire II

a) Les fig. 38,39 et 40 présentant la situation dans les 3 filières les plus significatives du secteur secondaire II, c'est-à-dire:

- les gymnases (dont l'évolution des effectifs suit globalement la courbe des naissances);
- les écoles normales où l'on enregistre une diminution spectaculaire entre 1975 et 1980, due, non pas aux variations démographiques directes - nombre de jeunes de 16 à 20 ans -, mais plutôt à la répercussion sur le marché du travail des enseignants de la diminution des effectifs de l'école obligatoire dans les années 70;
- enfin, l'évolution de la formation professionnelle dont les effectifs suivent aussi les variations démographiques.

On constate que, dans pratiquement toutes les écoles (à l'exception des écoles normales), l'effectif maximum est atteint entre 1981 et 1983, et qu'ensuite, cette "explosion" se transformera en "implosion" (à noter que pour les écoles de diplôme et les écoles de commerce cette diminution semble s'annoncer moins rapide).

Fig. 38

Evolution des effectifs d'élèves au gymnase degré 10 et du total des gymnasiens

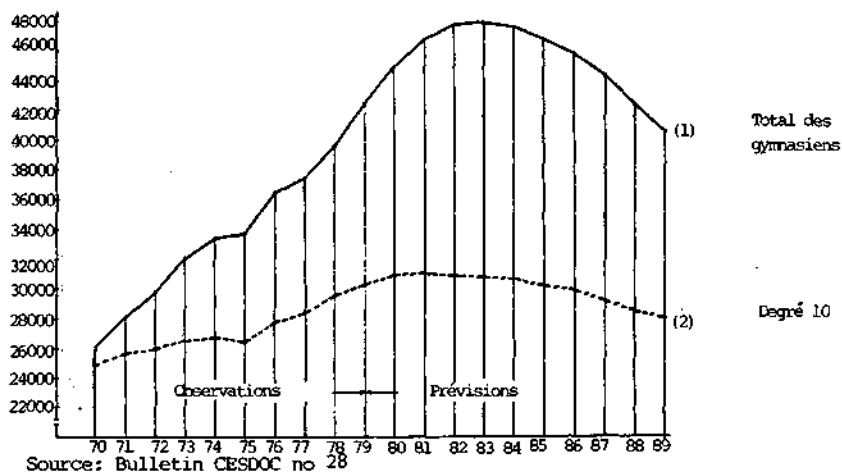


Fig. 39

Evolution des effectifs au degré 10 et du total des élèves dans les écoles normales

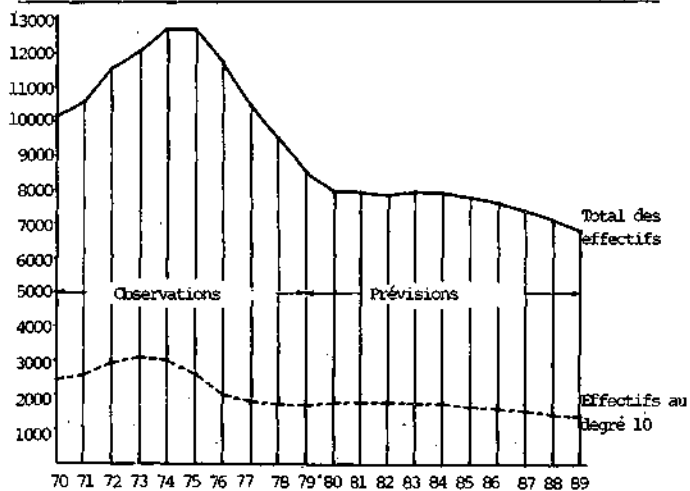
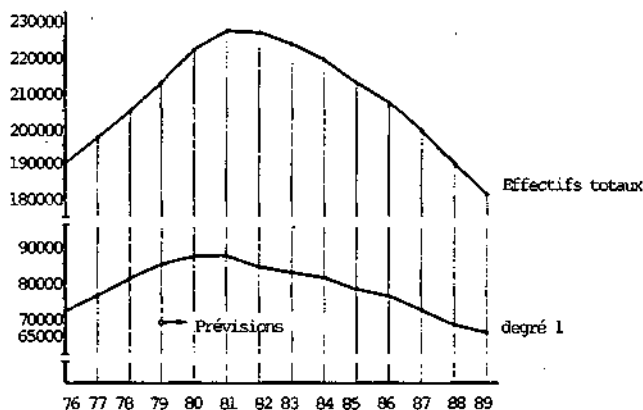


Fig. 40

Evolution des effectifs au degré I et du total des élèves pour la formation professionnelle



Source: Bulletin CESDOC no. 28

- b) L'évolution des effectifs scolaires des filières secondaires post-obligatoires ne peut pas être expliquée en faisant intervenir les seules variables inhérentes à la natalité et à la mobilité de la population. En effet, n'étant pas obligatoire, ce niveau éducatif répond avant tout aux mécanismes de l'offre et de la demande de formation; et les facteurs motivant et influençant ces deux variables sont multiples: ils sont liés à la structure et au fonctionnement des systèmes d'enseignement (ex. sélection plus ou moins marquée), mais aussi à des facteurs socio-économiques (évolution du marché du travail notamment) et culturels (prestige des études par exemple).

Les figures suivantes montrant l'évolution des taux de scolarité (rapport entre élèves et jeunes d'âge correspondant) pour les écoles secondaires II, en particulier

Fig. 41a

Taux de scolarisation de 1976-79 pour la population de 16 à 17 ans

	16 ans				17 ans			
	76/77	77/78	78/79	79/80	76/77	77/78	78/79	79/80
SECONDAIRE I	24 %	27 %	27 %	28 %	4 %	4 %	4 %	4 %
SECONDAIRE II (gymn., éc. norm., éc. de form. générale)	13 %	14 %	15 %	15 %	15 %	16 %	17 %	17 %
SECONDAIRE II (apprent.) ¹⁾	38 %	37 %	39 %	39 %	53 %	53 %	55 %	56 %
TOTAL	75 %	78 %	81 %	82 %	72 %	73 %	76 %	77 %
Nombre de résid. (chiffres abs.) ²⁾	96'300	97'900	99'700	103'100	95'500	96'800	98'300	100'200

1) y compris les écoles de commerce

2) OFS, Estimation de la population

Fig. 41b

Evolution des effectifs du degré 10 et de la population âgée
de 16 ans depuis 1970

Année	Effectifs d'élèves	Population de 16 ans	%
1970	8'856	87'400	10,1
1971	9'639	88'000	11,0
1972	9'937	91'800	10,8
1973	10'523	94'500	11,1
1974	10'768	94'700	11,4
1975	10'512	95'500	11,0
1976	11'784	96'300	12,2
1977	12'439	97'900	12,7
1978	13'625	99'700	13,7
1979	14'336	103'100	13,9

Source: Bulletin CESDOC no 28, op.cit.

Fig. 41c

Pourcentage de filles au degré 10 des écoles menant à la maturité depuis 1970

	<u>%</u>
1970	35 %
1971	35 %
1972	37 %
1973	37 %
1974	37 %
1975	42 %
1976	43 %
1977	43 %
1978	43 %
1979	44 %

Source: Bulletin CESDOC no 28, op.cit.

pour les gymnases, et la figure 41c permet d'affirmer qu'une large part de la croissance des taux qu'on y a observée depuis environ 10 ans doit être attribuée à l'augmentation plus que proportionnelle du nombre de filles dans les écoles.

4.1.1.3 La formation tertiaire

- a) La formation tertiaire comprend plusieurs types d'offres éducatives, mais dans ce chapitre seule l'offre universitaire, qui en constitue la tranche la plus importante, a été prise en considération.

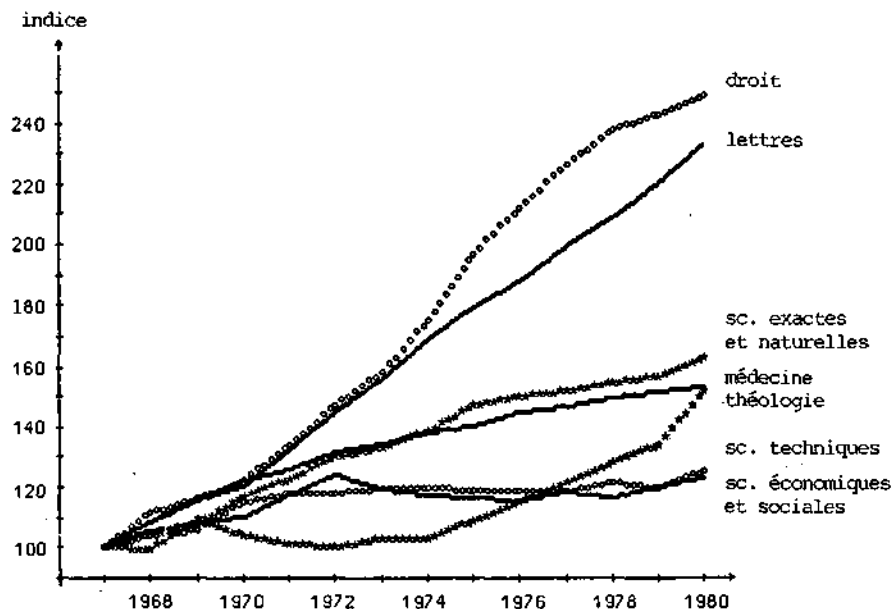
L'évolution des effectifs universitaires (effectifs globaux) a été marquée, depuis la fin du siècle passé, par une croissance presque constante, cela, non seulement en

nombre absolu, mais aussi relativement à l'ensemble de la population (cf. fig. 43).

D'ailleurs cette croissance ne s'est pas réalisée de manière homogène pour toutes les disciplines et les facultés. La fig. 42 montre que l'évolution a, depuis une quinzaine d'années, plutôt favorisé des disciplines comme le droit et les lettres, au détriment des sciences techniques, des sciences économiques et sociales, etc.

Dans les prochaines années nous pourrions vraisemblablement constater l'inversion de cette tendance "séculaire" à l'augmentation du nombre des étudiants. La fig. 44 montre en effet quelles seront les conséquences des courbes démographiques sur l'effectif des étudiants débutants.

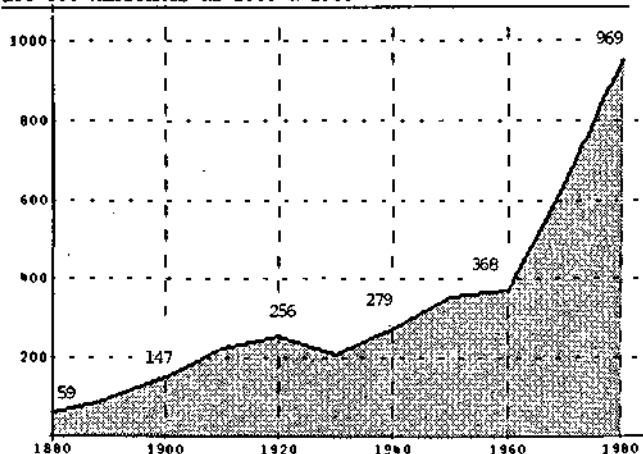
Fig. 42
Evolution du nombre d'étudiants universitaires, par domaine d'études



Source: Hautes Ecoles et Formation, vue d'ensemble, BFS, 1981

Fig. 43

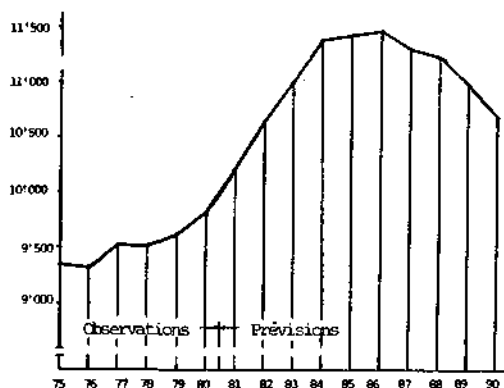
Etudiants immatriculés dans les Hautes Ecoles suisses pour 100'000 habitants de 1880 à 1980



Source: Hautes Ecoles et Formation, op.cit.

Fig. 44

Total des étudiants débutants de 1975 à 1990



Source: Bulletin CESDOC, no 28, op.cit.

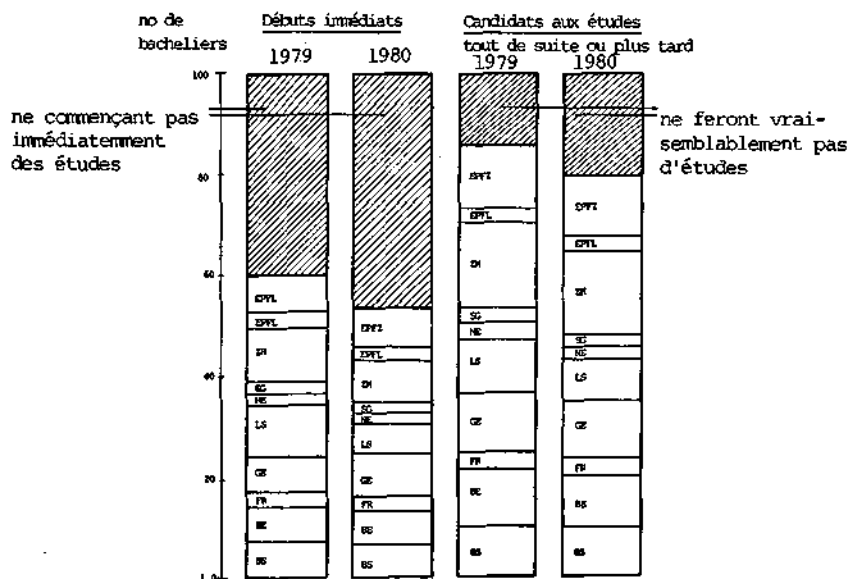
- b) Une partie importante des étudiants du degré tertiaire sont immatriculés dans les Hautes Ecoles, et ont suivi, en principe, la voie normale d'accès à l'université, qui

passer par l'obtention d'une maturité dans un gymnase cantonal reconnu par la Confédération. Cependant d'autres voies existent: les examens fédéraux de maturité (après fréquentation d'une école privée ou en autodidacte), les brevets d'enseignant (valables seulement pour certaines facultés), les certificats de maturité cantonaux non reconnus par la Confédération, les certificats étrangers, et enfin - petite porte existant uniquement à Genève - l'entrée à l'université sans certificat, mais sur la base d'un dossier (expériences professionnelles, motivations, etc.) présenté à la faculté.

Il faut noter d'autre part que tous les bacheliers n'entreprennent pas des études universitaires, ou en tout cas pas tout de suite après avoir obtenu une maturité. Le proportion de ces derniers est assez fluctuante, mais son accroissement récent a retenu l'attention de l'opinion publique¹⁾ et des instances de planification de l'éducation. Le schéma qui suit nous en donne une idée:

Fig. 45

Proportion des bacheliers commençant immédiatement les études et des candidats aux études pour les années 1979 et 1980



Source: Bulletin CESDOC no. 28

1) Voir par ex. "De plus en plus de bacheliers suisses se mettant au vert", TLM, 15.03.82

4.1.2 L'impact du contexte démographique sur l'évolution de l'éducation

Les variations démographiques, et ses conséquences directes sur l'ampleur de la demande éducative, influencent différemment l'évolution de l'éducation. Elles agissent directement sur le système éducatif ou indirectement, par le truchement de la politique, la planification et l'administration de l'éducation.

4.1.2.1 L'influence directe sur le système éducatif

On est confronté à différentes influences, certaines d'ordre purement quantitatif, d'autres, par contre, plus subtiles, qui vont jusqu'au cœur de l'acte éducatif. Voici quelques exemples:

- Bâtiments scolaires:

En période d'expansion démographique, les besoins "d'espace scolaire" augmentent, par conséquent (si la situation économique le permet, comme ce fut le cas dans les années 60 et 70), il y a renouvellement du stock de bâtiments. Les nouvelles constructions peuvent alors tenir compte des nécessités des conceptions pédagogiques modernes (par ex., abandon de la classe à disposition frontale, création d'espaces pour le travail de groupe, etc.). Bien que parfois surévalué, le facteur "espace scolaire" n'est pas négligeable, dans la réalité scolaire de tous les jours. Dans la période actuelle, bien entendu, le ton est plutôt à la réaffectation et à la réutilisation des bâtiments scolaires vides qu'à la construction.

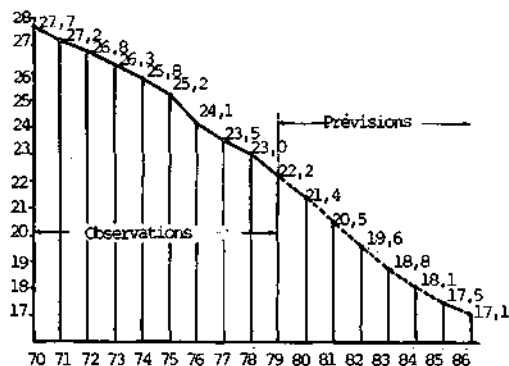
- Elèves par classe:

Le nombre d'élèves "à disposition" tend à influencer - en tout cas à court terme - non seulement le nombre global des classes, et par là le nombre d'enseignants, mais aussi le nombre moyen d'élèves par classe. En période de décroissance démographique (comme c'est le cas actuellement), un équilibre dynamique tend à s'instaurer entre la diminution "naturelle" des effectifs des classes et les interventions de l'autorité scolaire, qui, face aux

impératifs financiers, réduit le nombre de classes (ce qui permet de garder constant le volume des classes, voire de l'augmenter). La fig. 46 indique l'évolution du nombre moyen d'élèves par classe, dans l'hypothèse (peu vraisemblable en réalité) que le nombre des classes reste inchangé. Quoi qu'il en soit et même si l'importance de la variable "nombre d'élèves par classe" sur la qualité de l'enseignement a parfois été exagérée, il n'en reste pas moins vrai que les conditions de travail, l'atmosphère, la discipline, etc., sont assez différentes dans des classes de 16 à 17 élèves que dans celles de 30.

Fig. 46

Evolution de la moyenne d'élèves par classe, dans le cas où le nombre de classes resterait constant (depuis 1979)



Source: Bulletin CESDOC no 21, Genève

- Sélection:

Au-delà des effets macroscopiques que nous venons de mentionner, les réalités démographiques peuvent avoir des implications moins visibles mais plus profondes sur le système éducatif. L'une d'elles concerne le niveau et le type de sélection qui s'opère à l'école.

En période d'expansion des effectifs (c'est encore le cas actuellement pour le tertiaire et le secondaire II), les effets de la démographie peuvent entraîner des formes plus ou moins explicites de sélection (de "numerus clausus") à l'entrée de l'école. C'est le cas de certai-

nas écoles de formation des enseignants, d'écoles sociales, de certaines formations professionnelles, etc. Mais des effets peuvent aussi s'exercer à d'autres niveaux, de manière beaucoup plus subtile: que l'on songe à certaines réactions d'enseignants qui adhèrent à l'opinion selon laquelle toute augmentation quantitative des élèves ne peut que s'accompagner d'une dégradation de l'enseignement. Oubliant les facteurs démographiques qui influencent cette augmentation, ils l'attribuent au laxisme (sélection insuffisante) des écoles précédentes. D'où, la chose échouant, le sentiment qu'il leur "faut rattraper cette sélection défaillante".

- Composition du corps enseignant:

Un exemple de l'impact du facteur démographique en éducation nous est donné par l'analyse que fait W. HUTMACHER de l'évolution scolaire du canton de Genève¹).

En effet, ce canton a vécu, après 1945, une véritable explosion démographique; la population a doublé en 30 ans. Les effets sur les effectifs scolaires ont été encore plus marqués, puisque, de 1960 à 1980 seulement, l'effectif des trois dernières années de scolarité obligatoire est passé du simple au double (de 6'000 à 12'000 élèves). Cette situation a, non seulement légitimé la construction de nouveaux bâtiments, mais aussi induit des changements dans le corps enseignant, dans le sens d'un rajeunissement et d'une féminisation (il fallait en effet élargir le recrutement des enseignants pour encadrer les élèves supplémentaires). Or, ce renouvellement du corps enseignant a eu tendance à dynamiser l'enseignement genevois et à créer un terrain favorable à plusieurs réformes - au point que W. HUTMACHER en fait une des causes de la réalisation, dans ce canton, d'un cycle d'orientation. Si cette argumentation est vraie, nous devrions nous trouver, pour les prochaines années, dans une situation parfaitement symétrique - avec un recrutement très limité de jeunes enseignants -, c'est-à-dire avec un corps enseignant moins dynamique et moins favorable aux innovations.

1) W. HUTMACHER, "Ecole et société: changements quantitatifs et structurels, le cas du canton de Genève, 1960-1978", dans "Réévaluation de la planification de l'éducation", dans le Bulletin CDIP no 33, Genève 1982.

4.1.2.2 Démographie et planification de l'éducation

Qu'il s'agisse de la planification "locale" (au niveau de la commune, par exemple) - particulièrement préoccupée de questions touchant à l'infrastructure scolaire (bâtiments) - ou de planification régionale et cantonale - centrée sur des problèmes de répartition des centres scolaires et de l'offre scolaire en général - les données et les prévisions démographiques constituent un des matériaux de base de toute planification de l'éducation.

L'importance de la prise en charge des facteurs démographiques est d'autant plus marquée, en Suisse, que la planification de l'éducation s'inspire du principe de l'adaptation de l'offre éducative à la demande de formation, plutôt que du principe tendant à modifier l'offre éducative, par ex. en vue de répondre à des besoins du marché du travail.

A la limite, on peut même affirmer que l'effort le plus important de planification de l'éducation dans notre pays est porté sur l'étude des variations de la démographie scolaire et sur la préparation des mesures pour y faire face. Dans cette perspective, une des questions intéressantes qui se pose, est celle du transfert des ressources d'un secteur à l'autre du système d'enseignement, en vue d'absorber, sans trop d'à-coups, la vague démographique qui le traverse. Dans la pratique, cela signifie: trouver le moyen de transférer des ressources, du niveau primaire (dont les effectifs ont fortement diminué), vers la secondaire supérieure et la tertiaire (dont les effectifs sont pour le moment encore en expansion)¹).

4.1.2.3 Démographie et politique de l'éducation

La politique de l'éducation, en Suisse, ne se développe généralement pas à partir de conceptions globales, ou de plans à longue échéance, mais elle réagit à des situations qui sont perçues comme étant problématiques (cf. chapitre 3): c'est le même principe qui est appliqué aux situations démographiques. A titre d'illustration, nous relaterons ici trois exemples récents:

1) cf. "Troisième rapport ...", Conseil de la science, op. cit.

- Les autorités de la politique de l'éducation ont pris conscience (1976-77) de l'importance des changements démographiques affectant le système éducatif (la fameuse "vague démographique") dès qu'un problème d'emploi des enseignants s'est présenté dans plusieurs cantons, et que cette question a été soulevée par différents milieux socio-politiques, notamment par les associations d'enseignants. A partir de là, un intérêt pour la mise sur pied d'une statistique suisse des enseignants s'est exprimé, pris en compte par le Bureau fédéral des statistiques, qui entreprit des travaux préparatoires. Par la suite, sur le "terrain", des mesures pour décourager les jeunes d'entreprendre une formation pédagogique furent prises. Ces mesures ainsi qu'un feed-back automatique qui s'est instauré, provoquèrent une diminution des candidats aux écoles normales. Le problème perdit de son intensité ... et avec lui, s'éteignit l'intérêt pour une statistique suisse des enseignants: sa réalisation a donc été "ajournée".
- En considérant les courbes démographiques de ces dernières années, il était prévisible que des fermetures de classes et d'écoles suivraient "logiquement" la diminution des effectifs scolaires, en particulier dans les petits villages. Mais, dans ce cas-là, comme dans l'autre, cette question n'a cessé d'être "purement administrative", pour devenir un problème politique, qu'au moment où des résistances (voir partie II) se sont manifestées dans les villages concernés.
- Les tableaux présentés plus haut montrent l'importance de l'augmentation du nombre d'étudiants dans les universités suisses depuis plusieurs années, augmentation dont les causes essentielles sont à relier aux courbes démographiques. Or ce phénomène n'a pas manqué de poser des problèmes organisationnels et financiers aux universités et aux cantons universitaires, et il a été reconnu par les instances compétentes, depuis un certain nombre d'années. Mais cette question, ainsi que celle, plus précise, d'une éventuelle restriction de l'accès aux Hautes Ecoles, est devenue un problème politique, débattu au Parlement fédéral, intéressant le public et les mass media, seulement au moment où une limitation de l'accès aux études de médecine a semblé imminente (motivée officiellement par la difficulté des facultés de

médecine à accueillir tous les nouveaux étudiants, en particulier pour les stages cliniques¹⁾). Ceci, alors que l'importance de cette question particulière est, si l'on considère l'ensemble des situations éducatives, relativement secondaire (il s'agit dans les faits, actuellement, de 100 à 150 places manquantes et il faut noter par ailleurs qu'au cours des dernières années, le nombre d'étudiants débutants en médecine a connu une croissance inférieure à la moyenne²⁾ et que l'augmentation prévue jusqu'en 1990 est bien inférieure à celle des autres disciplines).

Sans vouloir entrer ici dans un essai d'explication des mécanismes qui ont transformé ces situations en problèmes politiques (mais en notant néanmoins que dans les deux cas - formation des enseignants et de la médecine - il s'agit de secteurs professionnels et éducatifs fortement structurés et organisés), nous constatons que le contexte démographique, même si son influence a subi la médiation d'une série de filtres socio-politiques, a été récemment à l'origine de problèmes éducatifs devenus matière à débat et à décision politiques.

4.1.2.4 Démographie et administration de l'éducation

Il serait fastidieux de donner une liste d'exemples, mais il est certain que l'une des tâches régulières de l'administration de l'éducation est d'organiser la réponse aux variations démographiques (constitution de classes, déplacement d'élèves, mise à disposition d'enseignants, etc.)³⁾.

1) En juin 1982, un projet est soumis au Parlement pour permettre au Conseil fédéral d'utiliser 60 Mio de francs et combattre ainsi le numerus clausus en médecine.

2) Cf. message du Conseil fédéral du 14.06.82, relatif à une modification de l'arrêté fédéral concernant la 4ème période de subventionnement sur l'aide aux universités.

3) Un tour d'horizon des problématiques et des situations suisses et étrangères dans ce secteur a été récemment entrepris, lors du Séminaire du 6 au 8 octobre 1982 à Genève, dans le cadre des travaux de l'OCDE portant sur l'infrastructure scolaire.

4.2 Le contexte socio-géographique

4.2.1 Des questions de définition

L'éducation s'insère dans un milieu qui peut être défini, entre autres, par ses contours socio-géographiques. Le type de contexte socio-géographique n'est pas sans conséquence sur l'évolution de l'éducation, ainsi que sur la politique, la planification et l'administration qui le concernent, et parallèlement, l'éducation joue un certain rôle dans l'évolution de ce contexte, notamment au niveau local et régional.

Du point de vue méthodologique, il n'est nullement aisé de saisir l'action de ce contexte, ni, en amont, de définir les "unités socio-géographiques" pertinentes (territoire, zone, région, village, etc.); d'autant plus que celles-ci se superposent et s'imbriquent entre elles. Il est d'autre part difficile de séparer (ou de conjuguer) ce qui est propre à la géographie physique de ce qui est institutionnel: ainsi, le canton - entité si importante en éducation - peut constituer ou non un ensemble socio-géographique cohérent. Il s'agit donc pour la définition de ce contexte de tenir compte à la fois des critères de la géographie physique (par ex. plaine ou montagne), de ceux de la géographie humaine - en particulier la répartition de la population sur le territoire - ainsi que des critères institutionnels¹⁾. Malgré ces difficultés, on peut opérer certains découpages du contexte socio-géographique suisse. On peut en particulier distinguer entre:

- zones rurales et zones urbaines,
- zones de montagne et zones de plaine

(en revanche, la distinction "centre/périphérie" nous paraît moins significative pour analyser la réalité éducative suisse).

La distinction entre les 3 (év. 4) régions linguistiques est également significative pour l'éducation en Suisse. Bien que ces régions puissent aussi être différenciées (en

1) Cf. la partie II, entièrement consacrée à l'influence de certains contextes socio-géographiques sur l'éducation.

partie) par des critères socio-géographiques, ce sont à notre avis, les critères culturels qui peuvent le mieux en repérer les particularités (cf. chapitre 4.6).

D'autre part, il va sans dire que, si l'analyse ne se situe pas au niveau suisse ou cantonal, mais à celui d'autres "espaces" (par exemple: une ville), d'autres catégories socio-géographiques seront plus adéquates (ex. quartiers).

4.2.2 Influence directe du contexte socio-géographique sur le système éducatif

Cette action peut s'exercer de différentes manières, qui seront reprises en détail dans la partie II. Notons ici brièvement que:

- la densité de la population influence la distribution de l'offre éducative, et inversement, la distance à parcourir par les élèves (ou le temps nécessaire) pour atteindre cette offre, a un effet sur la demande (notamment au niveau post-obligatoire);
- les réalités socio-géographiques sont souvent corrélées à des situations socio-économiques et culturelles (type d'activités économiques, niveau de bien-être, etc.), ceci ayant une influence significative sur la demande de formation;
- au-delà de l'influence "quantitative" du contexte socio-géographique sur le système éducatif, une influence "qualitative" peut s'exercer, par le biais en particulier de la "culture urbaine" qui imprègne les contenus des programmes scolaires, même ceux des régions rurales.

4.2.3 Contexte socio-géographique et politique de l'éducation

Globalement (c'est la thèse de la partie II), si l'influence directe du contexte socio-géographique sur le système éducatif est bien plus importante que ce qui est généralement admis, l'influence sur la politique, la planification et l'administration de l'éducation ne devient prégnante qu'au moment où une unité socio-géographique correspond à une unité institutionnelle reconnue: par ex., le canton. D'où aussi l'hypothèse selon laquelle l'enracinement insti-

tutionnel des régions LLM¹⁾ offre une chance en vue de résoudre les problèmes éducatifs des zones de montagne.

4.2.4 Education et développement régional

Dans plusieurs pays (cf. partie III), les milieux qui s'occupent de développement régional, mettent de plus en plus l'accent sur le rôle de l'éducation dans le développement régional, qu'il soit économique, social ou culturel. Les régions les moins développées (par ex. certaines régions rurales) ou en voie de sous-développement (certaines villes, autrefois industrielles, ou des quartiers de grandes agglomérations) sont bien sûr au centre de ce débat.

En Suisse, la situation, est dans ce domaine, assez complexe:

- d'une part, on affirme avec force la légitimité des particularités cantonales en éducation: un des arguments-clés à l'appui de cette thèse souligne la nécessité, pour l'éducation, d'œuvrer dans des structures et avec des moyens appropriés aux différentes réalités sociales, culturelles, politiques et géographiques cantonales;
- d'autre part, à l'intérieur du canton, on admet difficilement que ces mêmes réalités puissent être différentes selon les régions du canton, et l'on conçoit mal la légitimité de politiques éducatives différenciées.

4.3 Le contexte économique

Nous abordons ici une des problématiques qui est au centre d'une masse considérable d'études et de travaux: réalisée par des sociologues, attentifs à l'impact de l'économie sur l'éducation, par des économistes de l'éducation, intéressés par l'influence de l'éducation sur des paramètres économiques (par ex., la relation entre niveau d'instruction et niveau des revenus), par des planificateurs de l'éducation, attentifs à l'interaction entre éducation et développement économique et soucieux que celle-ci puisse contribuer à atteindre des objectifs tel que la croissance, la plein emploi, etc.

1) Régions de montagne qui se sont constituées dans le cadre de la loi fédérale (LLM) de 1974 permettant à la Confédération de favoriser l'investissement dans ces régions.

Aux yeux de certains, aucune théorie sociologique ne semble probablement aussi bien acquise dans les milieux universitaires, que celle qui souligne l'influence prédominante de l'économie sur l'ensemble des relations sociales, et donc aussi sur l'éducation. Or, dans ce dernier cas, il ne nous paraît pas aisé de passer de l'énonciation théorique à l'explication et à la description des mécanismes à travers lesquels cette influence s'exerce. D'autant plus que la définition de l'économie n'est pas toujours univoque et renvoie à des concepts dont les contenus idéologiques côtoient les contenus scientifiques. Nous rencontrons ce même mélange dans certaines approches théoriques globales, par ex. dans celle qui emprunte le schéma suivant: économie → système économique → pouvoir économique → classe dirigeante → intérêts de classe → manipulation du pouvoir politique → interventions sur le système éducatif → reproduction de compétences et valeurs → maintien des structures économiques.

Il ne nous est pas possible ici de discuter ces approches globales, nous nous contenterons d'effleurer deux questions, dans le cadre spécifique de la Suisse: l'influence directe de l'économie sur le système éducatif par l'intermédiaire de la demande éducative et celle sur la politique de l'éducation.

4.3.1 Economie et système éducatif: différentes approches possibles

S'il est difficile d'isoler l'influence que l'économie exerce directement sur le système éducatif, c'est aussi parce que plusieurs variables économiques sont fortement corrélées avec des variables sociales (ex. au niveau macro-social: type et niveau de développement économique et structure socio-professionnelle de la population; au niveau individuel: revenu et prestige ou revenu et pouvoir). De même, des corrélations existent entre variables économiques individuelles et variables culturelles (passant par ex., par les niveaux de scolarisation atteints). D'autre part, les approches possibles pour l'analyse des liens entre économie et système éducatif sont nombreuses.

L'une d'entre elles tente de mettre en relation le développement économique et celui du système éducatif, par la médiation de la structure socio-professionnelle. En effet, celle-ci constitue l'un des déterminants essentiels de la demande éducative.

Il en ressort la mise en lumière d'une corrélation positive entre le "degré de tertiariation" de la population (part de la population travaillant dans le secteur des services) et le développement du système éducatif (mesuré par ex., par les taux de scolarisation dans les filières non-obligatoires)¹⁾. Mais ce n'est qu'une approche parmi d'autres: il serait par exemple aussi intéressant d'analyser l'influence des cycles économiques sur les contenus des programmes et sur les styles d'enseignement (par ex., y-a-t-il une relation entre crises économiques et accent pédagogique mis sur l'effort personnel, la discipline, etc., au détriment de l'"épanouissement" personnel de l'élève?).

Bien que la relation entre structures socio-professionnelles et développement économique soit intime, nous avons néanmoins choisi d'aborder la problématique de la liaison entre la situation socio-professionnelle des parents et la réussite scolaire dans la cadre du chapitre consacré aux contextes sociaux et psycho-sociaux de l'éducation. Cela parce que la situation socio-professionnelle, en tant que caractéristique individuelle, constitue l'un des aspects qui permettent de repérer ou de reconstruire la distribution de la population en catégories sociales ou en classes.

4.3.2 Economie et politique de l'éducation

On peut distinguer au moins trois canaux d'influence de l'économie sur la politique de l'éducation:

- les demandes directes des entreprises et associations professionnelles, portant notamment sur la quantité et la qualité des qualifications de la main-d'oeuvre à venir;
- l'influence exercée par des milieux se définissant selon des critères économiques (employeurs, employés, catégories professionnelles spécifiques, etc.) par l'intermédiaire de partis politiques, de groupements d'opinion ou d'intérêts (syndicats patronaux et ouvriers) etc.;
- et enfin l'influence des budgets éducatifs des collectivités publiques.

1) On trouvera une analyse du développement du système éducatif genevois, mis entre autres en relation avec l'évolution de la structure socio-économique dans W. HUTMACHER, "Ecole et société: changements quantitatifs et structurels, Genève 1960-78", dans Bulletin CDIP no 33, op.cit.

4.3.2.1 Les demandes des entreprises

Les entreprises ont naturellement intérêt à pouvoir compter sur un afflux de main-d'oeuvre jeune ayant des qualifications générales, professionnelles et des comportements (respect de la hiérarchie, travail soigné et précis, etc.) tels, qu'elle puisse rapidement être intégrée dans le processus de production. Des voix s'élèvent parfois du milieu des entreprises pour critiquer certaines réformes et certaines évolutions de la scolarité obligatoire ou universitaire¹⁾. Néanmoins leur intérêt principal se porte sans aucun doute sur la formation professionnelle et sur l'orientation professionnelle qui la précède. Et là les entreprises sont largement et directement intégrées dans le processus de formation. De ce point de vue, il s'agit tout autant d'une influence de l'économie sur la politique de l'éducation que d'une influence directe sur le système éducatif.

Le premier type d'influence trouve d'ailleurs plusieurs autres voies pour se réaliser:

- elle s'est, par ex., manifestée lors de la préparation de la révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle, ainsi que - très largement - au moment du vote populaire à ce sujet en 1978;
- au niveau de l'officialisation de nouvelles formations professionnelles ou lors de la révision des programmes et contenus d'anciennes formations, la collaboration entre l'instance fédérale chargée de ce secteur (l'OFIAMI) et les milieux professionnels, donc aussi des entreprises, est très étroite. Et le fait qu'au niveau fédéral, et dans plusieurs cantons, la formation professionnelle soit du ressort du Département de l'Economie, plutôt que

1) Deux exemples:

- il y a quelques temps, on pouvait entendre en Suisse romande des responsables d'entreprises se plaindre de l'introduction des mathématiques modernes à l'école obligatoire, les jeunes apprentis n'ayant plus les connaissances traditionnelles nécessaires pour l'exercice de certaines professions (ex. calculs des surfaces, des volumes etc.).
- récemment, un industriel romand de l'électronique a dénoncé, lors d'un colloque intitulé "L'industrie face à la compétition technologique" la tendance des écoles polytechniques à former des ingénieurs trop "théoriciens" et manquant du "mordant" nécessaire pour la production et la recherche industrielle, ainsi que pour la vente. (Lausanne, 1982).

de celui de l'Education, peut être interprété comme un signe, de la volonté du pouvoir politique, de désigner les milieux économiques comme interlocuteurs privilégiés dans ce domaine.

4.3.2.2 La médiation des partis et des associations socio-professionnelles

L'influence qu'exercent, sur la politique en général, et par l'intermédiaire de partis politiques (ex: employés - parti socialiste, employeurs - parti radical), les milieux qui se définissent par des critères économiques, est un fait largement reconnu. Rien n'indique que ce mécanisme ne puisse jouer également dans le cas particulier de la politique de l'éducation. D'autre part, les associations syndicales ouvrières et patronales, et plus généralement les associations professionnelles, s'expriment sur les questions de politique éducative (comme sur d'autres questions politiques), non seulement par l'intermédiaire des parlementaires qui leur sont proches, mais aussi dans le cadre des consultations officielles ou officieuses, menées par les instances de la politique et de l'administration de l'éducation: dans le cas, par ex., de propositions législatives soumises au Parlement¹), mais aussi dans le cadre de la gestion "normale" du système éducatif (cf. composition des commissions²)).

- 1) Consultations officielles: au niveau fédéral, les milieux précités sont pratiquement toujours consultés pour les projets d'une certaine importance, soumis au Parlement. Consultations semi-officielles, un exemple: l'Administration fédérale compétente a procédé en 1978 à une consultation orale à laquelle ont été invités un large éventail d'associations professionnelles, de groupements d'intérêts ou d'opinion, dans le but de déterminer le "climat" face à une éventuelle proposition de révision des articles constitutionnels concernant l'éducation. Deux positions très nettes sont ressorties de ces entretiens: l'avis favorable des milieux syndicaux et celui défavorable des milieux patronaux.
- 2) Quoiqu'il n'existe pas, pour la Suisse, des études portant sur la composition des commissions du secteur de la politique éducative, comparable à celle de R.E. GERMANN, ("Ausserparlamentarische Kommissionen; die Milizverwaltung des Bundes", Haupt, Berne, 1981), portant sur l'ensemble de la politique fédérale, et qui montre que les milieux proches de l'économie ont un accès relativement large aux commissions extraparlémentaires fédérales.

4.3.2.3 Budgets et politique de l'éducation¹⁾

- a) Pour situer l'ampleur de la question, rappelons que les dépenses pour l'éducation et la recherche constituent environ 1/7 des dépenses totales des collectivités publiques, et que, pour l'ensemble des cantons, elles représentent entre 1/4 et 1/3 de leur budget. Dès lors, il est évident que la situation économique générale aura tendance à se répercuter, à travers les mécanismes fiscaux, sur les budgets de l'éducation, et par là, sur le système d'enseignement; ceci selon le schéma: "activités économiques → entrées fiscales → dépenses des collectivités publiques → dépenses pour l'éducation → quantité et qualité de l'offre éducative".

Depuis le milieu des années 70, la réalité économique dans laquelle nous nous trouvons fait que ce mécanisme agit généralement - du moins au niveau de la Confédération et de plusieurs cantons - dans le sens d'une limitation, voire parfois d'une réduction des dépenses éducatives. Outre cet effet presque automatique, et qui n'intervient qu'après que la stagnation ou la récession économique se soit installée, trois autres phénomènes au moins jouent un rôle dans ce contexte:

- En premier lieu, la situation économique n'est pas simplement un fait "technique", elle joue aussi un rôle dans "l'état d'esprit" général de l'ensemble de la société: la tendance à la compression des budgets sera donc favorisée par la réalité d'aujourd'hui, mais aussi par la prévision de futures difficultés économiques;
- Deuxièmement, la cassure de la tendance à la croissance budgétaire constitue une "bonne occasion" d'opérer une nouvelle répartition des montants alloués aux différents secteurs pris en charge par les collectivités publiques, et l'éducation nous semble actuellement mal armée pour défendre sa part. En effet, bien que, depuis des années, la planification ait fait des efforts pour montrer le caractère d'investissement et non pas seulement de consommation de l'éducation, il n'est pas certain que ce message ait été reçu par tous les hommes politiques, en particulier en ce qui concerne les formations générales. D'autre part il s'agit ici d'investissements à longue échéance, jugés donc moins prioritaires que ceux à courte échéance, qui répondent à des besoins économiques et sociaux plus pressants.

1) Pour une comparaison internationale dans ce domaine, cf. "Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école", OCDE, Paris, 1979.

- Enfin, un troisième phénomène intervient, dont les composantes idéologiques et politiques sont plus importantes que celles strictement économiques: il consiste en une manipulation de l'argument budgétaire afin d'empêcher (ou de freiner) le développement de certaines tendances en éducation ou de renverser certaines d'entre elles qui se sont déjà affirmées.

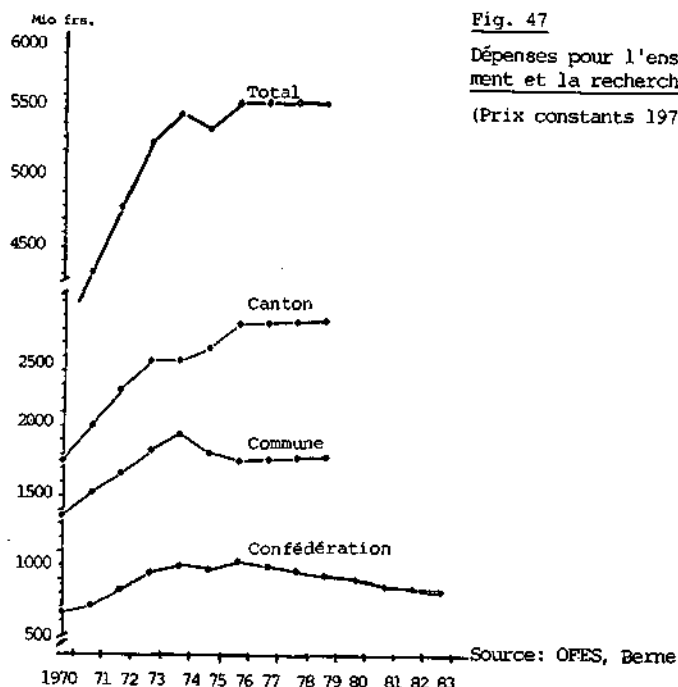
C'est ainsi que, dans les discussions sur de nouvelles réformes, l'argument financier et budgétaire peut devenir un argument décisif de rejet (contrairement à ce qui s'est passé dans les années 60-70, période où la bonne situation économique a permis à des tendances favorables aux réformes, et plus généralement au développement du système éducatif, de se concrétiser). Cet argument peut aussi, d'autre part, jouer en faveur des mouvements politiques traditionnellement réservés en face des dépenses de type social; et certaines dépenses éducatives ont bien ce caractère: que l'on songe aux bourses d'études, aux efforts en vue d'assurer l'égalité des chances scolaires à des enfants défavorisés, etc.

Les figures suivantes montrent quels ont été les effets globaux des phénomènes cités ci-dessus:

- La fig. 47 montre que, pour l'ensemble des dépenses des collectivités publiques pour l'enseignement et la recherche, le développement des années précédentes, brusquement stoppé vers 1975-76, a été suivi d'une stabilisation.
- La fig. 48 qui représente la part des dépenses pour l'enseignement et la recherche, par rapport à l'ensemble des dépenses, indique que, globalement, le secteur de l'éducation est perdant dans la lutte pour la répartition des budgets depuis la moitié des années 70. Encore que, nous sommes confrontés à des situations contradictoires: alors que la tendance générale à la diminution de la part des dépenses éducatives est alimentée par le comportement de la Confédération et des communes, les cantons agissent dans la sens opposé¹⁾.

1) Nous avons présenté ici les données cantonales globales; il ne fait pas de doute que des tendances différentes seraient à constater entre les différents cantons, selon par exemple qu'ils ont été plus ou moins touchés par la crise économique.

- La fig. 49 concernant la répartition des dépenses totales du secteur "Enseignement et Recherche" nous montre que ce sont les dépenses pour l'école obligatoire qui ont connu en 1974-75 le ralentissement le plus net. Au regard de la situation démographique de cette époque (diminution des effectifs primaires) et du rattrapage, en 1975, de la tendance à l'augmentation des dépenses globales imputables aux communes, on peut, d'autre part, penser que les facteurs démographiques ont aussi contribué au plafonnement des dépenses éducatives de ces dernières années. En effet, la baisse démographique touchant au premier lieu les classes obligatoires, les communes ont pu, les premières, diminuer leurs dépenses éducatives; par contre, les secteurs secondaire et tertiaire, financés plutôt par les cantons et la Confédération, et encore en expansion démographique, n'ont pas pu, parallèlement, bénéficier des fonds libérés par la diminution des affectifs de l'école obligatoire: ceci aurait, en effet, exigé des transferts entre communes et cantons, difficiles à réaliser dans l'actuelle situation institutionnelle.



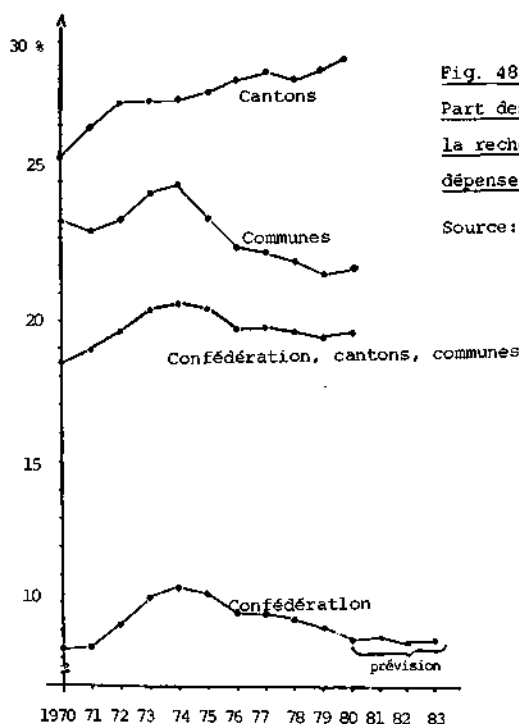


Fig. 48

Part des dépenses pour l'enseignement et la recherche par rapport à l'ensemble des dépenses

Source: OFES, Berne

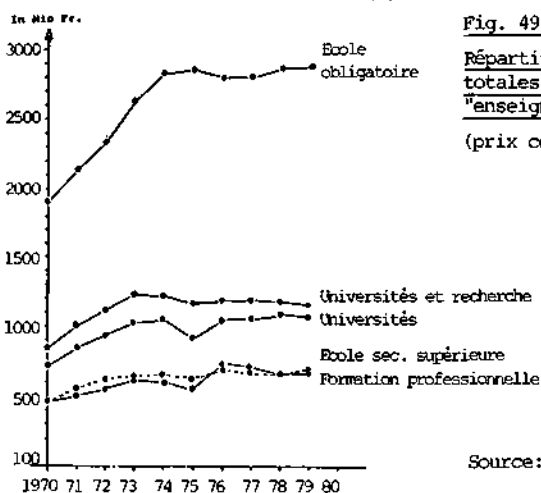


Fig. 49

Répartition des dépenses totales du secteur "enseignement et recherche"
(prix constants 1970)

Source: OFES, Berne

- b) Les fig. 50 à 54 se réfèrent à la participation respective des collectivités publiques - commune, canton, confédération - à la prise en charge des différents secteurs éducatifs. On constate, si l'on compare cette participation à la répartition des compétences (pouvoir d'intervention et de décision), que le dicton "qui paie commande" se vérifie, mais seulement partiellement. Les communes, qui ont à charge plus de la moitié des dépenses éducatives, bénéficient effectivement de compétences assez larges pour l'école obligatoire¹). Par contre, dans le secteur des écoles secondaires supérieures, la Confédération a des possibilités d'intervention non négligeables (ORM), alors que les dépenses sont pratiquement supportées par les seuls cantons. Même constatation en ce qui concerne la formation professionnelle, où la participation financière de la Confédération peut paraître moins importante que l'ampleur de ses compétences. Inversement, son appui financier aux Hautes Ecoles ne semble pas correspondre à un pouvoir d'intervention équivalent dans ce domaine. Cependant, considérant l'ensemble des dépenses pour l'éducation, on observe un certain équilibre entre la répartition des dépenses et la répartition des compétences; les cantons viennent en premier lieu, suivis des communes, et plus loin de la Confédération.

1) Il est nécessaire de rappeler que la répartition des dépenses éducatives entre canton et communes est conçue selon des critères et des normes très variables, selon les cantons. Citons à titre d'exemple le principe de répartition des dépenses pour les salaires des enseignants primaires dans le canton de Berne:

- Canton 3/7

- Ensemble des communes 4/7, imputables à 45 % selon les effectifs des élèves de la commune et à 55 % selon leur capacité contributive.

Cf. S. KISLIG, "Bildungsfinanzierung und Bildungsplanung", Haupt, Berne, 1982.

Fig. 50

Répartition du financement total de l'enseignement
et de la recherche

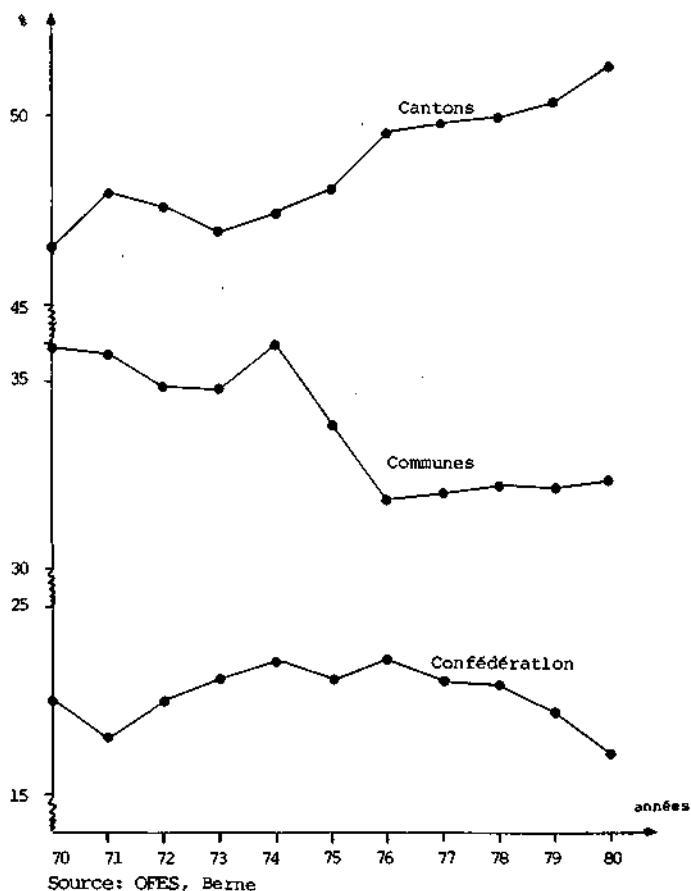
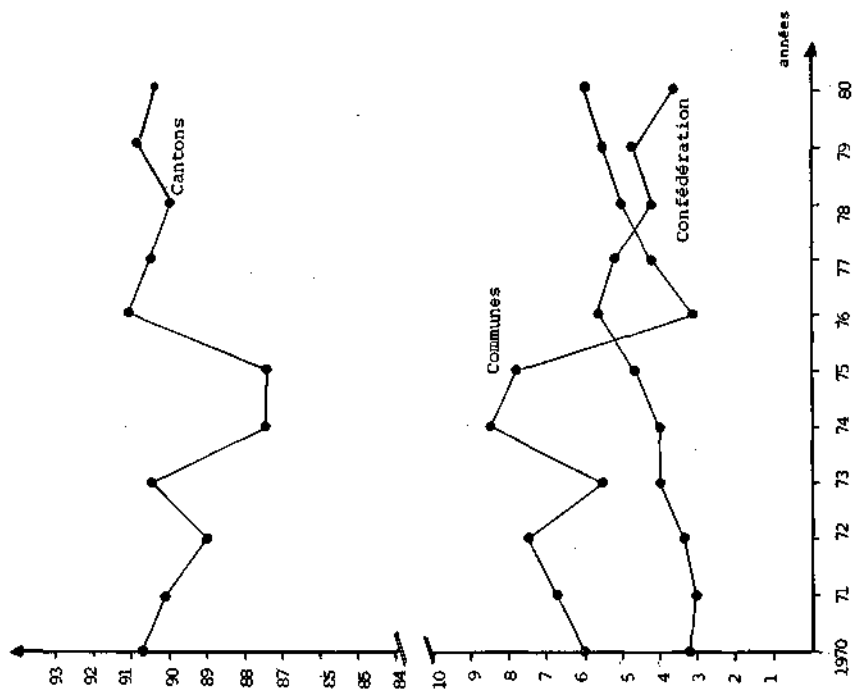


Fig. 52

Participation au financement des écoles secondaires supérieures



Source: OFES, Berne

Fig. 51

Répartition du financement de l'école obligatoire

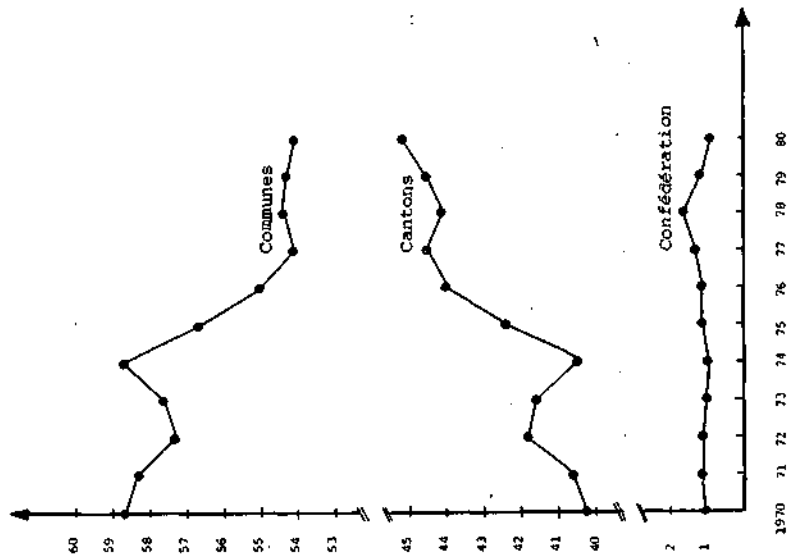


Fig. 53

Participation au financement de la formation professionnelle

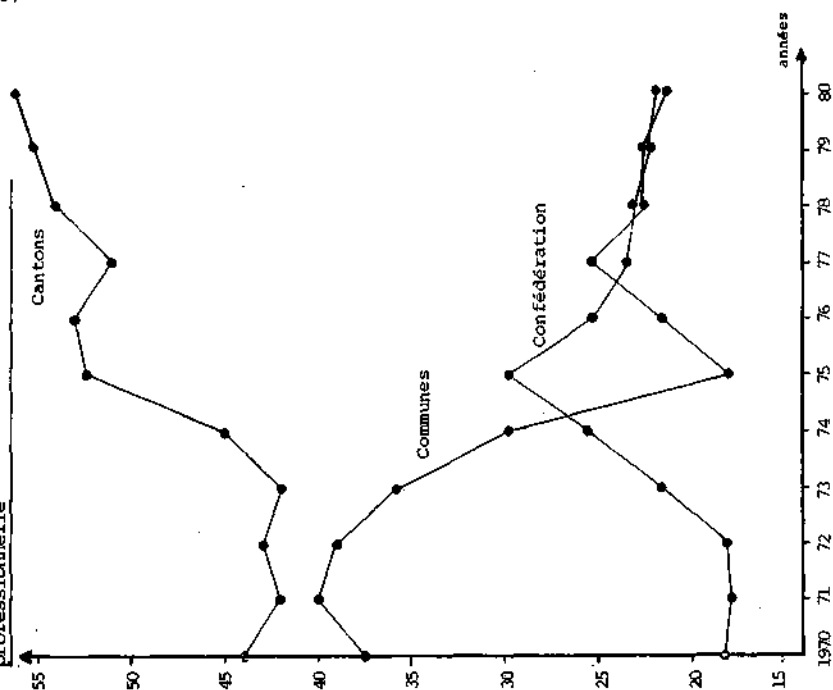
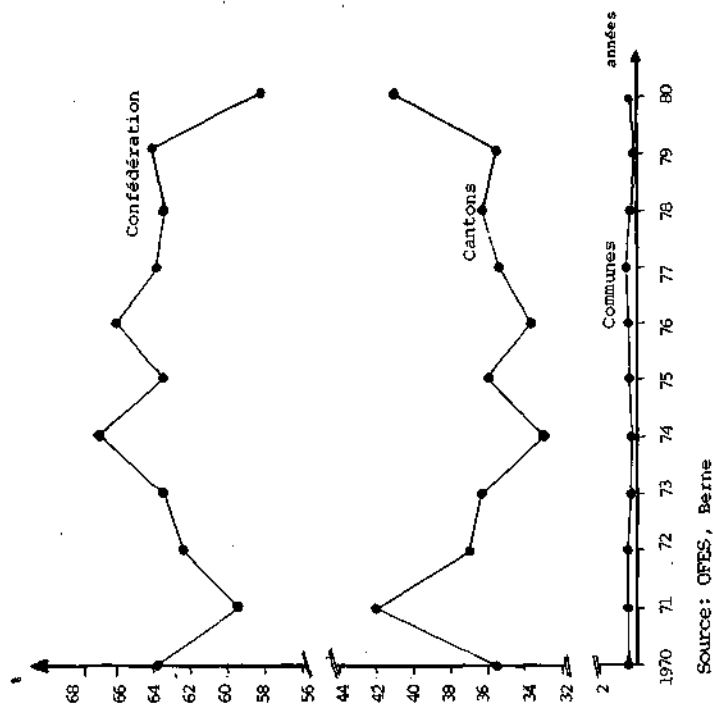


Fig. 54

Participation au financement des Hautes Ecoles et de la recherche



Source: OFES, Berne

4.3.3 Budgets et planification de l'éducation

Dans le chapitre concernant la planification de l'éducation, nous avons présenté un aperçu de l'influence déterminante de l'évolution de la situation économique internationale, sur les options et les méthodes de la planification de l'éducation. Nous n'y reviendrons donc pas ici. Par contre, il est utile de rappeler que l'une des questions, qui se pose à la planification de l'éducation (en particulier en cette période de stagnation ou de crise économique), est celle des effets quantitatifs et qualitatifs des variations des budgets sur le système éducatif.

Du point de vue quantitatif, la relation semble relativement facile à établir: d'une part, la relation entre le volume de l'offre scolaire et les budgets éducatifs est évidente, d'autre part, celle entre la diffusion de l'offre éducative sur le territoire et le taux de fréquentation des filières non obligatoires (ex. préscolaire, gymnases etc.) semble aussi être démontrée (cf. partie II). Il est par contre bien plus difficile de démontrer l'existence d'une causalité directe, (ou du moins agissant à court et à moyen terme) entre l'importance des budgets pour l'éducation et la qualité de l'enseignement.

En tous cas, l'analyse des données budgétaires agrégées est loin de pouvoir fournir des réponses exhaustives: il est nécessaire, non seulement de décomposer les coûts selon qu'ils se réfèrent aux investissements ou au fonctionnement, mais aussi d'analyser en détail les coûts de chaque secteur éducatif, et de considérer, par exemple, que certains coûts ne sont pas compressibles (ou alors seulement à longue échéance, ex: les coûts salariaux de certaines catégories d'enseignants). D'autres coûts peuvent, par ailleurs, être justifiés, sans qu'une relation directe avec la quantité et la qualité de l'enseignement soit observable (ex: certaines constructions scolaires). Au-delà des options politiques générales il s'agit d'ailleurs d'un problème de gestion du système éducatif, où la recherche d'un rapport optimal entre objectifs et moyens mis à disposition est visé. Comme dans chaque système, des gaspillages "évi-

dents" (par ex. des constructions scolaires réalisées pour répondre à des besoins démographiques mal évalués) pouvant être évités par une bonne gestion, mais la tâche des "gestionnaires" est loin d'être aisée, en particulier parce que les objectifs assignés au système éducatif ne sont que rarement définis clairement et acceptés par l'ensemble des acteurs impliqués. Notons, à titre d'exemple, que les coûts sociaux qui caractérisent, selon O. HAAG¹⁾ le mauvais fonctionnement d'un système éducatif (échecs scolaires, erreurs d'orientation, manque d'adaptabilité du "formé", recyclage et reconversion professionnels) renvoient bien à un certain nombre d'objectifs qualitatifs non atteints; mais force est de constater que les pédagogues et les planificateurs de l'éducation posent plusieurs autres objectifs (par ex. en termes de compétences ou de comportements acquis).

Dans la pratique, même si les objectifs sont clairement définis, la relation entre l'augmentation des dépenses supplémentaires et celle de la qualité de l'enseignement (ou inversement entre diminution des budgets et mauvaise qualité de l'enseignement) est généralement avancée sans que la démonstration définitive en soit faite. Ceci bien que l'argument ait été utilisé par rapport à différentes questions pédagogiques: le nombre d'élèves par classe, l'emploi de certains supports pédagogiques (ex. laboratoire de langues, matériel audio-visuel), l'allongement de la formation des enseignants, l'importance numérique de l'encadrement des étudiants universitaires, etc.

Il ne faut pas oublier enfin que les coûts essentiels du système éducatif sont des coûts salariaux, en particulier pour les enseignants, et que l'existence d'une corrélation positive entre les niveaux de salaire du corps enseignant et la qualité de leur enseignement paraît difficile à établir. Rappelons seulement que les niveaux salariaux sont très variables d'un canton à l'autre, et que les différences vont au-delà des différences des coûts de la vie (ex. le traitement maximal d'un enseignant de gymnase de ZH est d'environ 105'000 francs par année contre 69'000 francs pour son collègue de NE; pour des enseignants primaires, les chiffres sont respectivement d'environ 76'000 francs et 52'000 francs)²⁾.

1) Cf. O. HAAG, "Gestion d'un système scolaire", La Baconnière, La Chaux-de-Fonds, 1976.

2) Voir "Statistique des salaires", Association suisse des enseignants, 1982.

4.3.4 Budgets et administration de l'éducation

L'une des tâches des administrations de l'éducation consiste à gérer et à répartir les budgets et, il est certain que les variations des montants gérés, affectent leurs activités; ceci d'autant plus que l'importance et le prestige d'une administration tend parfois à se mesurer à l'importance du budget qu'elle gère.

4.3.5 L'éducation comme service

La question de l'éducation, comme "productrice de main-d'œuvre" et donc comme facteur économique, a été analysée dans le chapitre consacré à la planification. Nous voulons ici relever un autre aspect: l'éducation peut être considérée, du point de vue économique, comme un service et classée dans la même catégorie que les services de santé, de transports, bancaires, etc.

Ainsi, dans une perspective régionale par exemple, non seulement chaque investissement éducatif se traduit par une augmentation du revenu global (plus importante que l'investissement de base, à cause du phénomène de "multiplication" du revenu), mais la présence d'un tel service augmente l'attractivité de la région, et par conséquent ses potentialités économiques. En d'autres termes, l'investissement effectué par la collectivité publique (ex. commune, canton) pour l'école est source directe et à courte échéance d'activités économiques (donc de rentrées fiscales), et il favorise en outre, à longue échéance, le développement économique, en attirant les usagers du "service école" (parents, élèves, enseignants). Ceci est vrai aussi bien pour une université cantonale¹⁾ que pour une école primaire de village.

1) Pour une étude détaillée concernant l'Université de NE, cf. G. PULI, "Coûts et avantages de l'Université pour la collectivité neuchâteloise", doc. d'économie appliquée, Université de Neuchâtel, 1977

4.4 Le contexte constitutionnel et législatif

De tous ceux que nous avons mentionnés précédemment, ce contexte est, sans aucun doute, celui qui est le plus présent à l'esprit des "acteurs" de la politique et de l'administration de l'éducation; au point de masquer l'influence d'autres contextes, qui, en réalité, jouent un rôle au moins tout aussi important pour l'éducation. Ceci est compréhensible, si l'on se rappelle que ce contexte comprend les dispositions constitutionnelles et législatives indiquant les tâches et les limites des institutions publiques (et en partie privées) s'occupant d'éducation, donc les limites des "acteurs" précités. D'autre part, l'activité essentielle des milieux de la politique et de l'administration de l'éducation consiste à modifier et à appliquer les réglementations issues de ce contexte.

Nous incluons dans le contexte constitutionnel et législatif, en premier lieu les textes se référant directement aux questions éducatives (ex. les lois sur les écoles, les universités, etc.), mais ensuite également d'autres dispositions pouvant toucher indirectement l'éducation. Deux exemples: la récente loi fédérale prévoyant la réduction linéaire de 10 % des transferts financiers de la Confédération (notamment ceux sous la forme de subsides aux cantons) n'était pas une mesure "éducative", pourtant son impact sur la marche de ces institutions ne fut pas négligeable. De même, l'exercice de révision constitutionnelle et législative dit "nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons" n'est pas né avec des objectifs éducatifs; il n'empêche que c'est dans ce cadre que d'importantes modifications ont été proposées et seront probablement acceptées, qui touchent de plein fouet l'éducation: nous pensons en particulier à l'abolition des subsides fédéraux pour les bourses d'études (subsides qui couvrent, selon les cantons, de 20 à 60 % des dépenses dans ce secteur). L'étendue du "contexte indirect" est difficile à délimiter, mais il touche indubitablement à maints secteurs, pensons aux législations sur la planification du territoire, à la construction, l'hygiène, la réglementation de l'exercice de certaines professions, etc. Et plus généralement, on peut aussi considérer, comme faisant partie du même contexte, des textes constitutionnels portant sur les libertés et droits individuels (ex. égalité entre hommes et femmes), sur la répartition des compétences entre collectivités publiques, etc.

Bien qu'au sens strict du terme, "législatif" se réfère à la loi (votée par le Parlement, voire par le peuple), nous plaçons aussi certains instruments juridiques tels que les ordonnances, et parfois des règlements, dans le contexte législatif. Une frontière doit être néanmoins marquée par rapport aux règlements purement administratifs, qui ne relèvent pas de l'activité des organes politiques (parlements, exécutifs) mais tombent dans le secteur de compétence des administrations. Par contre, des actes comme les conventions, les concordats, etc., entrent de plein droit dans le contexte traité ici.

De plus, bien que difficile à délimiter de manière précise, nous inclurons, dans le contexte constitutionnel et législatif aussi, la jurisprudence concernant l'éducation, de même que les règles non fixées dans les textes officiels, mais qui ont "force de loi", dans la mesure où elles font l'objet d'un consensus général. Nous pensons ici, par exemple, à la règle de la "territorialité de la langue scolaire" qui empêche, à quelques rares exceptions près (ex. L'Ecole de Langue française à Berne), l'existence d'écoles enseignant dans une autre langue que la langue officielle du lieu.

Dans ce qui suit, nous nous bornerons à présenter quelques dispositions constitutionnelles et législatives qui touchent directement à l'éducation.

4.4.1 Dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'éducation

Les tâches et les moyens d'intervention des trois collectivités publiques principales, compétentes en matière d'éducation - Confédération, canton et commune - sont définies, dans les grandes lignes, par les textes constitutionnels, par les lois et la réglementation y efférentes. En voici quelques indications¹).

1) Cf. "Répartition des tâches entre cantons et Confédération dans le domaine de l'éducation", doc. de l'Office fédéral de l'Éducation et de la Science, 1978, et H. PLOTKE, "Schweizerisches Schulrecht, Haupt, Berne, 1979.

4.4.1.1 Niveau fédéral¹⁾

La Confédération est nantie des compétences et chargée des tâches suivantes en matière d'éducation:

- elle peut créer des établissements d'enseignement supérieur ou subventionner des établissements de ce genre. De fait, elle assume la responsabilité de deux écoles polytechniques et assure, par voie de subvention, une partie du financement des universités cantonales et, par là, une certaine tâche de coordination de l'enseignement supérieur;
- elle légifère sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison et elle participe à son financement (apprentissage, écoles de commerce, écoles techniques supérieures, etc.); elle accorde des subventions aux écoles d'infirmiers;
- elle assume directement la formation des professions inhérentes aux entreprises publiques (PFI, CFF, Douane), ainsi que, bien entendu, les formations militaires et diplomatiques;
- s'appuyant sur la réglementation des professions médicales, elle édicte des prescriptions sur les examens de médecine et sur la reconnaissance des certificats de maturité (et, par là, s'assure une influence importante dans la politique de l'enseignement secondaire général pré-universitaire); elle se charge aussi de l'organisation des examens fédéraux de maturité;
- elle subventionne les dépenses des cantons en faveur des bourses d'étude²⁾;
- elle alloue des bourses d'étude aux étudiants étrangers;
- elle alloue des subventions aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire (2);
- elle édicte des prescriptions sur la pratique de la gymnastique et des sports pour la jeunesse et assure l'entretien de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport;

1) Les articles constitutionnels relatifs à l'éducation sont présentés dans l'annexe 8.

2) Actuellement, un projet de révision constitutionnelle et législative (dans le cadre de l'exercice nommé "nouvelle répartition des tâches entre cantons et Confédération") est examiné par le Parlement: on y prévoit l'abolition des subventions fédérales pour les bourses et l'instruction primaire, etc.

- elle alloue des subventions pour l'éducation d'enfants handicapés, aux écoles sociales et à celles qui forment des éducateurs pour handicapés¹⁾;
- elle alloue des subventions aux écoles suisses à l'étranger;
- par l'intermédiaire de Pro Helvetia elle alloue des subventions à des institutions s'occupant d'éducation pour adultes;
- elle se charge de la réalisation de la statistique scolaire et universitaire;
- elle finance partiellement ou subventionne des institutions s'occupant de documentation, de recherche éducative (le CESDOC à Genève, le Centre de coordination en matière de recherche éducationnelle de Aarau, l'IRDP à Neuchâtel) et de formation continue des enseignants (le CPS à Lucerne);
- elle subventionne les investissements relatifs à des équipements éducatifs (ex. constructions scolaires) des régions de montagne;
- elle se charge des relations bilatérales ou multilatérales (organisation internationales, ex. Conseil de l'Europe) avec les pays étrangers dans le secteur de l'éducation.

4.4.1.2 Niveau cantonal²⁾

a) Dispositions cantonales

Le canton est l'instance qui bénéficie des compétences les plus larges dans le domaine de l'éducation. Bien que la Constitution fédérale ne leur impose que de pourvoir à l'école primaire ("l'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent de la compétence des cantons"), les cantons ont édicté des prescriptions constitutionnelles, législatives et d'application pour pratiquement toutes les activités de formation:

- au niveau préscolaire, les cantons ont, à quelques exceptions près, adopté des dispositions sur les jardins d'enfants (ex. mesures pour encourager et réglementer la création de jardins d'enfants, allouer des subventions, former des enseignants, etc.);

1) cf. note (2) page précédente.

2) Extraits des dispositions constitutionnelles de quelques cantons à l'annexe 7.

- pour l'école primaire, les cantons possèdent des législations et des réglementations très détaillées, permettant d'uniformiser sur le territoire cantonal les programmes, ses contenus et ses méthodes. Par contre, la construction et la mise à disposition des infrastructures scolaires (même si elles sont subventionnées par le canton) sont l'affaire des communes, de même que (sauf à Genève) l'engagement des enseignants;
- on retrouve une situation semblable au niveau des écoles secondaires du premier cycle, mais avec un accent plus marqué sur l'intervention cantonale;
- les écoles publiques préparant à la maturité sont du ressort des cantons, bien que la Confédération intervienne au niveau de la reconnaissance des maturités, et que parfois, des écoles appartiennent à des communes ou à des institutions privées (ex. communautés religieuses); dans ce cas, elles sont souvent reconnues d'intérêt public (c'est d'ailleurs seulement à cette condition que le canton peut demander la reconnaissance fédérale pour ces écoles);
- les écoles normales (du niveau secondaire ou tertiaire) sont de la compétence des cantons, bien que certaines d'entre elles appartiennent aussi à des privés (communautés religieuses par ex.);
- les écoles de diplôme ou autres écoles de formation générale peuvent avoir des bases institutionnelles assez différentes (communes, privés, mixtes); de même, pour certaines écoles du niveau tertiaire non-universitaire (écoles sociales, d'éducateurs, etc.);
- les cantons édictent les dispositions nécessaires à l'application des lois fédérales sur la formation professionnelle (arts et métiers, commerce, agriculture, industrie). Ils organisent les cours professionnels, contrôlent le déroulement des apprentissages, et parfois prennent en charge l'entretien des écoles de formation professionnelle du degré secondaire (écoles d'arts et métiers). Il faut néanmoins rappeler ici le rôle important des entreprises, des associations professionnelles et des communes dans ce domaine. Enfin, certains cantons prennent partiellement en charge des écoles de formation professionnelle du degré tertiaire (ex. les écoles techniques supérieures);
- à l'exception des deux écoles polytechniques, les universités sont cantonales, et les cantons universitaires édictent les prescriptions législatives y relatives;

- bien que certains cantons allouent des subventions à des communes et à des privés, voire organisent des cours de formation pour adultes, il n'existe pratiquement pas de services cantonaux chargés de la formation continue;
- les bourses d'étude (pour des formations tertiaires, mais aussi secondaires, générales ou professionnelles) sont du ressort des cantons, bien que, globalement, les subventions fédérales (variables selon la force financière du canton) en assurent environ la moitié du financement. Tous les cantons ont édicté des prescriptions à ce sujet;
- la mise sur pied et le fonctionnement de services parascolaires (ex. services médicaux, psychologiques, logopédiques, etc.) sont normalement prévus par les législations et réglementations cantonales; de même en ce qui concerne les mesures en faveur de populations scolaires "défavorisées" (handicapés, enfants étrangers, etc.);
- les cantons se chargent des tâches de statistiques scolaires (pour leur propre usage et pour répondre à la législation fédérale en la matière);
- enfin, plusieurs cantons exercent des activités dans les domaines de la recherche et de la documentation en éducation.

b) Coordination intercantonale

La très large autonomie cantonale en matière d'éducation se reflète dans la multiplicité des systèmes d'enseignement cantonaux; ce qui, dans certains cas, n'a pas manqué de poser des problèmes. Au-delà de l'action d'homogénéisation qu'exerce la législation fédérale (ex. maturité, formation professionnelle), d'importantes activités "volontaires" de coordination entre cantons se sont développées vers la fin des années 60. Celles-ci ayant principalement pour cadre la Conférence suisse des directeurs des DIP, et les Conférences régionales (en particulier au niveau romand). Sur le plan suisse, les tendances à la coordination ont abouti en 1970 à la mise sur pied d'un concordat intercantonal, souscrit par tous les cantons, sauf cinq (BE, BS, AG, TG, TI) et approuvé par le Conseil fédéral. Ce concordat prévoit trois types de dispositions - des obligations, des recommandations et des formes de coopération:

Obligations

Les cantons concordataires décident de coordonner leurs législations scolaires de la manière suivante:

- a) L'âge d'entrée à l'école obligatoire est fixé à 6 ans révolus au 30 juin. Les cantons conservent la possibilité d'avancer ou de retarder la date limite de quatre mois;
- b) La durée de la scolarité obligatoire est d'au moins neuf ans, pour filles et garçons, à raison de trente-huit semaines d'école par an, au minimum;
- c) La durée normale de la scolarité, depuis l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à l'examen de maturité est de douze ans au moins et de treize ans au plus;
- d) L'année scolaire commence dans tous les cantons à une date comprise entre la mi-août et la mi-octobre.

Recommandations

¹ Les cantons concordataires élaborent des recommandations à l'intention de l'ensemble des cantons, notamment dans les domaines suivants:

- a) Plans d'études cadres;
- b) Matériel d'enseignement commun;
- c) Libre passage entre écoles équivalentes;
- d) Passage au cycle secondaire;
- e) Reconnaissance sur le plan intercantonal des certificats de fin d'études et des diplômes obtenus par des formations équivalentes;
- f) Désignation uniforme des mêmes degrés scolaires et types d'écoles;
- g) Formation équivalente des enseignants.

² La Conférence suisse des associations d'enseignants sera consultée lors de l'élaboration de ces recommandations.

Coopération

Les cantons concordataires coopèrent entre eux et avec la Confédération en matière de planification de l'éducation, de recherche pédagogique et de statistique scolaire.

A cet effet:

- a) Ils soutiennent et développent les institutions nécessaires à cette coopération;
- b) Ils élaborent des directives pour l'établissement d'une statistique scolaire suisse, annuelle ou périodique.

Ensuite, le concordat indique que les organes chargés de mettre en pratique les dispositions précitées sont la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'Instruction publique, ainsi que les Conférences régionales.

c) Répartition des tâches entre cantons et Confédération

Rappelons ici que l'éducation constitue l'un des volets de l'exercice complexe, actuellement en cours¹⁾, qui tend à revoir la répartition des tâches entre cantons et Confédération afin de délimiter de manière plus claire et cohérente les secteurs respectifs de compétence: la tendance qui se manifeste dans le secteur éducatif consiste à rétrocéder aux cantons des tâches éducatives, en particulier celles comportant un engagement financier de la Confédération (ex. bourses d'études).

4.4.1.3 Niveau communal

La constitution fédérale ne prescrit pas aux cantons les compétences et les tâches éducatives qui doivent être confiées aux communes.

Il s'en suit des variations importantes d'un canton à l'autre, en rapport généralement avec l'importance et l'autonomie accordée aux communes dans les autres secteurs politiques et administratifs. Ces compétences ne sont d'ailleurs pas toujours assumées par la même instance: en principe, il s'agit de la commune politique - qui peut, à son tour, déléguer ses pouvoirs (par exemple à une commission scolaire) mais, dans certains cantons, il existe des "communes scolaires", définies uniquement en fonction des problèmes scolaires, et qui ne recoupent pas nécessairement la commune politique. Dans certains cas, des communes passent des accords entre elles (conventions intercommunales), en particulier pour la construction et le fonctionnement d'écoles du degré secondaire I, par exemple.

L'autonomie communale en éducation porte généralement sur les points suivants:

- constructions et équipements scolaires,
- organisation pratique (par ex. horaires et vacances),
- introduction des classes et matières au-delà du niveau obligatoire (10^{ème} année, cours de langues, etc.),
- disciplines scolaires,
- engagement et rémunération des enseignants.

1) Le premier "paquet" de propositions a été soumis en 1982 au Parlement fédéral.

Certaines décisions prises par les communes exigent une ratification cantonale, et des subsides cantonaux sont prévus pour permettre aux communes de remplir leurs tâches éducatives; dans d'autres cas, on a recours à des péréquations intercommunales.

Afin de montrer l'étendue des compétences que les cantons pouvant confier aux communes, il est intéressant de comparer deux cantons assez différents à ce point de vue¹⁾:

Zurich

Les principales affaires laissées à la réglamentation autonome des communes sont les suivantes:

- nomination des maîtres primaires;
- décision de base concernant la construction d'écoles et de jardins d'enfants dans la commune, décision concernant le choix du site et l'architecture des bâtiments scolaires;
- introduction des branches facultatives: travaux manuels, etc.

Les services scolaires communaux sont chargés par le droit cantonal de traiter de façon autonome les affaires suivantes:

- contrôler l'accomplissement de la scolarité;
- décider des admissions précoces ou retardées à l'école;
- décider de l'envoi d'élèves dans une école spécialisée ou une classe spéciale;
- décider de la promotion ou de la non-promotion des élèves;
- attribuer les maîtres aux différentes classes;
- dispenser les élèves de certaines branches dans des cas motivés;
- contrôler les maîtres, en première instance;
- introduire l'enseignement des travaux manuels pour les garçons et de l'économie ménagère pour les filles au niveau secondaire.

Une série de questions concernant l'école publique est confiée aux communes ou aux commissions scolaires, mais leur décision exige l'approbation d'une autorité scolaire cantonale:

- la création et la suppression d'écoles;
- la création de nouveaux postes d'enseignement;
- l'introduction de branches facultatives;
- l'établissement des horaires d'enseignement pour chaque classe;
- le transfert d'élèves dans l'école d'une commune voisine (dans certaines circonstances géographiques particulières);
- la création de classes spéciales.

1) Cf. A. RECHSTEINER, "Die Volksschule im Bundesstaat", diss.jur., ZH, 1978.

Genève

Dans le canton de Genève, l'autonomie des communes en matière scolaire est extrêmement limitée. Selon la législation scolaire, elles sont uniquement chargées de la construction et de l'entretien des bâtiments scolaires. Dans les autres questions scolaires, telles que la nomination des maîtres, l'organisation des classes et l'observation des programmes horaires, elles ont seulement un rôle consultatif à l'égard du Département de l'instruction publique. Même dans le domaine des constructions scolaires qui leur incombe, elles ne peuvent pas être définies comme autonomes, étant donné que toutes les constructions et transformations importantes sont soumises aux prescriptions cantonales en la matière ainsi qu'à l'approbation du Département de l'instruction publique et du Département des constructions publiques.

4.4.2 Réglementations et réalités éducatives

En nous rapportant au modèle global proposé au chapitre 1, il s'agit ici d'explicitier les raisons pour lesquelles le contexte constitutionnel et législatif est placé en dehors du système éducatif, alors que divers auteurs¹⁾ le considèrent comme faisant partie intégrante de ce système, en tant que "fondement juridique".

En fait, l'hypothèse sous-jacente est la suivante: bien que les dispositions juridiques (et l'application qui en est faite par l'administration) jouent un rôle important dans le devenir du système éducatif, il est faux d'estimer que l'essence de ce système est une simple réalisation (voire une "matérialisation") de ces règles. Le système éducatif a en effet une vie et une réalité propre, qui ont souvent préexisté à sa "réglementation".

Les réalités historiques nous montrent, en effet, que plusieurs écoles, filières et niveaux éducatifs se sont développés "spontanément", à partir d'initiatives d'individus ou de groupes, bien avant d'être pris en considération et en charge par les instances officielles et bien avant d'être soumis à réglementation: c'est, par exemple, la transition qu'a vécue récemment le secteur préscolaire dans plusieurs cantons. Parfois, d'ailleurs, ce passage ou cette officialisation ne s'est réalisé qu'à la suite de difficul-

1) Cf. par ex. E. EGGER, E. BLANC, "L'enseignement en Suisse", CESDOC, Genève, 1974

tés financières, forçant les institutions privées à se tourner vers l'Etat; comme celui-ci devait alors, généralement, se doter d'instruments législatifs pour pouvoir répondre à ces demandes, il jetait en même temps les bases juridiques pour les réglementer. Un exemple: l'Ecole de langue française à Berne, née d'une initiative privée, a demandé l'appui de la Confédération, du canton et de la commune pour pouvoir assurer son fonctionnement. C'était le premier pas vers l'officialisation. Puis, elle a dû trouver d'autres fonds pour un nouveau bâtiment scolaire, et elle est alors devenue une "Ecole cantonale" (1982).

Mais, le fait que la "réalité intrinsèque" du système éducatif ne peut pas être considérée comme une simple réalisation de la volonté du législateur ne provient pas seulement de l'existence de pans entiers d'éducation¹⁾ relevant de l'initiative privée plutôt que de celle de l'état (notons qu'en Suisse, ces secteurs sont comparativement à d'autres pays - USA, Pays-Bas par ex. - relativement restreints). Cela dérive plutôt du fait que même les écoles publiques ont une "via propre", qu'elles évoluent selon des règles qui ne peuvent pas être ramenées à l'application pure et simple de directives et règlements, mais qui sont plutôt fonction des motivations et des intérêts des "acteurs" de l'éducation (par ex. des enseignants). Le degré "d'autonomie" du système éducatif par rapport au contexte constitutionnel et législatif et par rapport aux milieux de la politique et de l'administration de l'éducation varie selon les niveaux et filières éducatives: globalement il augmente au fur et à mesure des degrés d'enseignement (de l'école primaire, au secondaire et au tertiaire). Au niveau supérieur du système éducatif (universités), les initiatives, non seulement pédagogiques mais aussi organisationnelles et même politiques, naissent à l'intérieur des établissements, le principe de leur autonomie étant généralement reconnu. Mais même là où l'application au système scolaire des règles juridiques par l'administration est considérée comme stricte, en particulier au niveau primaire, la réalité s'avère plus complexe, si l'on veut bien l'examiner de plus près.

1) Pratiquement toute l'éducation des adultes, toute la partie de la formation professionnelle organisée sous forme d'apprentissages, certaines écoles au niveau post-obligatoire et même obligatoire (par exemple, les écoles dites "alternatives").

En effet, l'application des règlements et directives du contexte constitutionnel et législatif passe obligatoirement, en éducation, par toute une série de filtres, dont le plus puissant est constitué par les enseignants. Et si les directives concernant l'organisation, le financement, s'appliquent généralement assez strictement, la situation nous semble être assez différente quant à l'application des programmes scolaires, et bien entendu des "méthodes pédagogiques" (ces dernières d'ailleurs, plutôt "suggérées" qu'imposées par une réglementation): en fait, plus on s'approche du centre de l'acte éducatif, et plus ces "filtres" permettant à la réalité scolaire, le cas échéant, de se distancier des directives et règlements imposés par le contexte constitutionnel et législatif. Ce phénomène est, à notre avis, loin d'être négatif et constitue l'un des mécanismes de sauvegarde de la marge de liberté nécessaire au pédagogue, condition indispensable au bon fonctionnement du système éducatif.

Les affirmations énoncées ci-dessus, pour dépasser le stade d'hypothèse, doivent être confrontées à la réalité. C'est ce que nous avons tenté de réaliser, pour un secteur restreint, dans le cadre de l'enquête sur les enseignants suisses des classes à plusieurs niveaux, relatée dans la partie II. Il en ressort, entre autres, que le niveau d'autonomie réelle (et "la puissance" du filtre) semble assez variable selon les cantons, mais généralement plus important en Suisse alémanique qu'en Suisse romande.

4.4.3 Contexte constitutionnel et législatif et "politique - planification - administration de l'éducation"

L'ensemble des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires mentionnées auparavant constituent la contexte "naturel" dans lequel évoluent la politique et l'administration de l'éducation; ceci au point, comme nous l'avons déjà souligné, de masquer au regard du politicien et encore plus de l'administrateur, l'influence qu'exercent d'autres contextes, sur leur action et plus généralement sur les réalités éducatives.

a) Pour la politique de l'éducation, le contexte constitutionnel et législatif, considéré du point de vue "statique", assume essentiellement deux fonctions:

- il trace les limites dans lesquelles le politicien de l'éducation peut agir. Notons par exemple le rôle important que joue - surtout au niveau fédéral - la notion (et les textes inhérents) de répartition des tâches éducatives entre cantons et Confédération, entre cantons et communes. Cela ne signifie pas que les limites réelles de l'action des différentes instances de la politique de l'éducation coïncident exactement avec celles tracées par les textes de loi, ni que ceux-ci sont suffisamment précis pour qu'il n'y ait jamais source à contestations; il n'empêche que les grandes frontières sont effectivement marquées et qu'elles sont difficiles à franchir sans soulever des protestations efficaces. En réalité, il n'est pas rare que des instances en conflit brandissent avec vigueur les règles législatives et juridiques pour maintenir ou élargir leur propre rayon d'intervention: que l'on songe notamment à certains conflits (voir partie II) qui ont récemment opposé cantons et communes à propos de la fermeture d'écoles (ex. JU, II).

- le deuxième rôle "statique" du contexte constitutionnel et législatif est celui de fixer les grandes orientations et les tâches de la politique et de l'administration de l'éducation. D'ailleurs, l'existence même des organes qui se consacrent à ces tâches dépend largement de ce contexte et la relation qu'ils entretiennent avec les dispositions législatives ou réglementaires est donc très étroite: des modifications de celles-ci entraînent un renforcement ou un affaiblissement des institutions correspondantes, même si la modification ne les concerne pas directement, mais porte sur un aspect du système éducatif. Un exemple: la signature du Concordat intercantonal de 1970 a, sans aucun doute, causé (ou permis) le développement de toute une série d'organes se situant dans le domaine de la politique, l'administration et la planification de l'éducation (ex. CESDOC, secrétariat CDIP, etc.). Nous sommes là en face d'un fait, qu'on sous-évalue souvent - du moins dans les milieux pédagogiques - mais qui constitue une des motivations non né-

gligeables de l'activité de la politique et de l'administration de l'éducation. Il est, par exemple, probable que le directeur d'un institut ou d'un service soit "naturellement" plus porté à initier ou à soutenir une innovation qui augmente le pouvoir et le prestige de "son" institution, plutôt qu'une innovation qui impliquerait le phénomène inverse.

D'autre part, le contexte constitutionnel et législatif est soumis à une certaine "dynamique": la politique de l'éducation agit non seulement à l'intérieur de ce contexte, mais également sur ce contexte. L'une de ses activités essentielles consistant à façonner et à modifier les dispositions, qu'elles soient constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

b) Une large tranche des activités de l'administration de l'éducation consiste à appliquer les règles du contexte constitutionnel et législatif au système éducatif: il s'agit de traduire des règles générales en règles et décisions particulières, ou de les interpréter, etc. A ce point de vue donc, les règles générales constituent un contexte dans lequel opère l'administration.

c) Si le contexte constitutionnel et législatif semble être, d'un point de vue général, le milieu naturel dans lequel et sur lequel agissent la politique et l'administration de l'éducation, son rapport avec la planification est plus complexe. En effet, celle-ci étant avant tout tournée vers le futur, l'une de ses tâches consiste à prévoir ou à préparer des changements. Par conséquent, si d'un côté elle doit considérer les réglementations existantes comme des données objectives dans son analyse, de l'autre, elle concentre une partie de ses préoccupations sur les stratégies de modifications, afin que ces réglementations n'empêchent pas la réalisation des innovations souhaitées. Ainsi, le contexte constitutionnel et législatif apparaît au planificateur, à la fois comme un obstacle à la réalisation de ses vues, et comme un "terrain" d'intervention.

4.5 Le contexte idéologique et politique

L'idéologie¹⁾ amalgame, de manière généralement peu cohérente, des fragments de connaissances (scientifiques ou non); le souvenir d'expériences individuelle ou de groupe; des croyances; des valeurs; des "principes" liés à des intérêts plus ou moins immédiats; mais aussi des idéaux et des utopies. Elle imprègne l'ensemble de la vie personnelle et de la vie sociale; celle de la famille, des groupes, des institutions. Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'éducation puisse être considérée à travers la lunette de l'idéologie et manipulée avec ses instruments. D'autant moins étonnant, par ailleurs, qu'un des rôles explicites ou implicites de l'école consiste à transmettre aux nouvelles générations le patrimoine idéologique des générations actuelles. En vérité le mélange entre données vérifiables et grands principes, entre argumentation rationnelle et croyances est tel que l'on est tenté d'affirmer que l'essentiel du débat sur l'éducation, du débat pédagogique en particulier, s'ordonne autour d'un paradigme idéologique.

Les exemples pourraient être nombreux et le débat ancien, mais toujours actuel, portant sur l'importance de l'"acquis" et de l'"inné" en éducation, nous semble une bonne illustration du phénomène précité. D'un point de vue scientifique, la question de la ligne de démarcation entre "acquis" et "inné" n'a pas encore reçu de réponse univoque;

1) Un long développement serait nécessaire pour cerner et préciser les contenus à donner au concept d'idéologie. En effet, selon les différents auteurs:

- a) on le rapproche de celui de culture, au sens anthropologique (idées, modes de vie, connaissances, valeurs, etc.); cf. par ex. G. ROCHER, "Introduction à la sociologie générale", HMH, Montréal, 1969;
- b) on met l'accent sur son caractère mystificateur (travestissement de la réalité); par ex. les auteurs "marxistes";
- c) ou encore sur sa fonction de soutien, voire d'incitation à l'action; cf. par ex. F. DUMONT, "Idéologie et savoir historique", Cahiers internationaux de sociologie, vol. XXXV, 1963.

La définition opératoire d'idéologie adoptée ici englobe les éléments de la "culture" qui sont de l'ordre du mental (donc non compris, par ex. les "modes de vie") et ceci dans la mesure où ils constituent (ou moins au niveau potentiel) une incitation à l'action. Par contre le caractère mystificateur ne paraît pas constituer un critère nécessaire de la définition.

pourtant, dans le débat politique, les arguments s'y référant sont innombrables et entraînent des conclusions de politique éducative diamétralement opposées, qui prennent à leur compte l'une des deux hypothèses, comme s'il s'agissait de thèses vérifiées. Si "aptitudes" et "intelligence" sont à ramener à des facteurs génétiques, les différences de réussite scolaire ne sont en effet pas à considérer comme une distorsion sociale à combattre, mais comme le reflet de la supériorité naturelle de certains groupes sociaux sur d'autres. Une conséquence immédiate est que la sélection scolaire, pouvant s'exercer sur des "potentiels intellectuels" stables avec l'âge, peut intervenir à n'importe quel moment, et donc très tôt par souci d'efficacité. Si, par contre, "aptitudes" et "intelligence" sont induites par le milieu familial et social, la société se doit de compenser les différences qui en résultent, afin d'équilibrer les chances de réussite scolaire. C'est, comme on le voit, une controverse qui a des conséquences profondes, notamment sur la structure du système d'enseignement, et qui est, encore actuellement, en Suisse, au centre du débat éducatif, en particulier celui qui porte sur les structures de l'école secondaire I (filières distinctes ou cycle d'orientation et donc, âge de la sélection?).

Quoi qu'il en soit, force est de constater que ce débat, comme bien d'autres débats éducatifs, se développe à partir d'à priori idéologiques, et qu'il gagnerait, sans aucun doute, en clarté et en objectivité si ses prémisses devenaient plus transparentes. Mais, comme dans tout débat (ou combat) politique, les objectifs d'efficacité priment au moment où les acteurs s'engagent dans l'arène politique. C'est ce qui explique, en partie, la relation ambiguë que ces acteurs de la politique et de l'administration de l'éducation entretiennent avec l'argumentation idéologique. Celle-ci est, en effet, l'expression de leurs convictions profondes, mais aussi l'arme du combat politique et, en tant que telle, "manipulable" et transformable à volonté. L'analyse de cette situation floue saurait pour objet la jonction entre l'idéologie comme fait social et l'idéologie comme fait individuel. Par contre, si on focalise l'observation au seul niveau macro-social, on pourra, assez facilement, constater des fluctuations, peut-être des cycles, affectant les contenus de "l'idéologie éducative". D'ailleurs, non seulement ces fluctuations ne peuvent pas échapper au regard de l'historien ou du sociologue, mais elles

sont aussi généralement, acceptées et prises en compte par les acteurs directement impliqués dans le mouvement éducatif (la période "d'euphorie éducative" des années 60, l'actuel "repliement", etc.)

L'acceptation, par une majorité des acteurs, de la "légitimité" des fluctuations idéologiques en éducation (en particulier dans le domaine de la pédagogie), nous semble être une caractéristique de ce secteur par rapport à d'autres (par ex. ceux touchant l'organisation du travail, la politique économique, etc.). S'agit-il simplement d'une distance plus grande par rapport à des intérêts matériels immédiats? Ou est-ce le signe que, parfois, les acteurs de l'éducation, les pédagogues en particulier, peuvent assumer le rôle de "fou du roi", dans la mesure où leur pouvoir réel est limité?

4.5.1 Politique de l'éducation et partis politiques

a) Situer les grandes options des partis et mouvements politiques dans le "contexte idéologique et politique", plutôt que comme une composante directe de la politique de l'éducation pourrait signifier, en fait, de les considérer comme plus proches des grands débats idéologiques généraux que de l'action pratique de la politique éducative. On peut en effet, justifier en partie ce choix, par le décalage inéluctable qui existe entre discours et pratique des partis, et aussi par la constatation que, globalement, les initiatives se développent et, souvent, les décisions en éducation se prennent en amont du débat parlementaire ou public (qui a lieu lors de votations populaires par ex.). Or, ce sont ces deux terrains qui constituent le champ de manœuvre essentiel des partis.

Pourtant, cette classification est, à certains égards, contestable, si on tient compte de l'évolution de la situation dans ce domaine, qui se caractérise aujourd'hui par une phase de "politisation de l'éducation", qui renforce le rôle des partis et des mouvements politiques dans ce secteur.

- b) Si l'on considère les vingt dernières années, on remarque que l'intérêt des partis politiques pour l'éducation n'a pas été constant. Bien que, de tout temps, les partis représentés au gouvernement aient porté leur attention sur l'éducation, et revendiqué leurs réalisations dans ce domaine, paradoxalement, durant la période d'"euphorie éducative", qui a duré jusqu'au milieu des années 70, les controverses politiques en la matière n'ont pas eu un large écho. L'éducation n'était, à ce moment, pas un sujet très "payant" politiquement: l'une des multiples raisons provient probablement du fait que les milieux politiques de droite et de gauche de l'échiquier politique avaient, à ce moment-là, des intérêts fondamentalement convergents (développer le système éducatif, former plus de jeunes: d'un côté, pour pouvoir disposer de la main-d'œuvre qualifiée nécessaire à une économie en expansion, de l'autre, pour offrir des possibilités de promotion sociale à des couches sociales plus larges (cf. chapitre 3.4). Il peut paraître étonnant aujourd'hui de rappeler, par exemple, que l'initiative qui a déclenché la révision des articles constitutionnels (rejetée en votation populaire en 1973) provenait des jeunes du parti des artisans, paysans et bourgeois.

Au milieu des années 70, avec le début de la crise économique (et peut-être aussi comme réaction tardive aux événements de 1968), l'éducation semble être redevenu un enjeu politique intéressant et "payant", dans les controverses entre partis et mouvements politiques. N'oublions pas, d'autre part, que la concordance d'intérêts entre employeurs et employés dans le domaine éducatif s'estompe: en effet, si pour les derniers, l'accès à l'éducation reste un objectif de promotion sociale (et le système éducatif doit donc encore être "développé et démocratisé"), pour les premiers, les besoins en main-d'œuvre qualifiée sont assez largement couverts, et le système éducatif doit surtout éviter de créer des "chômeurs intellectuels". Dans les milieux pédagogiques, l'opinion est assez courante, selon laquelle les controverses entre partis portant sur des questions éducatives, sont (jusqu'ici) moins intenses au niveau fédéral que sur le plan cantonal. Qu'en est-il en réalité? Si l'on se réfère, par exemple, au dossier relatif à la révision de la loi sur les universités (1977), on remarque

que, au-delà de l'opposition de certaines franges politiques, une certaine unité entre partis s'est manifestée pour soutenir ce projet (qui fut rejeté par le peuple). De même, les discussions qui animent actuellement les milieux parlementaires fédéraux à propos de la coordination scolaire, en particulier concernant le début de l'année scolaire, ne font pas ressortir de clivages nets entre partis. Par contre, la polémique qui a eu lieu, entre la droite et la gauche politique, à propos de la révision de la loi fédérale sur la Formation professionnelle (acceptée en 1978) a été assez intense. Mais il semble globalement que la situation est encore différente dans certains cantons, romands en particulier, où l'école est devenue un des enjeux politiques les plus prégnants. A tel point qu'il n'est pas rare d'entendre dans les milieux pédagogiques, parmi les planificateurs, les enseignants, les chercheurs, des critiques acerbes à ce sujet: entre autres, que les milieux politiques (les partis) auraient confisqué, à leur avantage, un débat qui, dans plusieurs cas, aurait gagné à rester le fait des techniciens et des spécialistes de l'éducation (nous pensons ici en particulier au débat portant sur "l'enseignement renouvelé du français", qui, pour ne toucher - en apparence - que des questions linguistiques, didactiques et pédagogiques, n'en a pas moins une charge idéologique et politique importante).

- c) Plusieurs raisons ont sans doute contribué à créer cette situation; l'une d'entre elles étant la fait que le Parti libéral, en pleine phase d'expansion électorale, a choisi l'école comme l'un de ses chevaux de bataille: cohérent avec l'ensemble de ses options idéologiques et politiques, celui-ci s'est, en effet, depuis quelques années, vigoureusement élevé contre le courant prédominant (du moins au niveau idéologique si ce n'est dans la réalité scolaire) de ces dix dernières années, qui prônait le développement quantitatif du système scolaire, une égalité accrue des chances, la démocratisation des études, etc.

Cette position est synthétisée de manière significative dans le titre d'une brochure récente du Parti libéral, "Enseignement ... progrès ou impasse?", qui résume différents rapports portant sur l'éducation présentés à

l'un de ses congrès¹). Cette brochure comporte toute une série de thèmes qui ont contribué à former le "profil" du parti, et que l'on retrouve exprimés dans maintes batailles électorales:

- "... la rôle premier de l'école consiste à dispenser des connaissances de base ..."
- "Nous sommes les héritiers d'un patrimoine culturel ... qu'on ne doit ni nier, ni déformer"
- "Il faut éviter le piège du mondialisme ... qui vise à miner nos institutions"
- "Ne pas faire de l'élève un sujet d'expériences"...
- "L'inégalité existe partout. Elle correspond aux principes élémentaires de la génétique"
- "Les adeptes de l'égalité des chances ... tendent à instaurer le nivellement par le bas ... et l'encombrement des carrières académiques"
- L'éducation aux parents, la dispensation des connaissances aux enseignants"
- etc.

Ces extraits ne restituent pas l'ensemble des options du parti en matière d'éducation, d'autres tendances peuvent être relevées:

- une attitude très réservée face à l'introduction de nouveaux enseignements, aux innovations ou aux réformes,
- le refus des attitudes "contestataires" de certains enseignants, que l'on qualifie de "non-objectifs",
- le refus du concept d'égalité des chances qui implique la lutte contre les inégalités sociales.

d) De son côté, le Parti socialiste continue actuellement comme dans les années 60²) à promouvoir l'égalité des chances, la démocratisation et l'élargissement de l'offre éducative, montrant une attitude positive envers les innovations scolaires et les réformes de programmes, de structures ou de méthodes. Seuls des principes comme le "droit à l'éducation", qui a été au centre du débat lors de la votation de 1973 sur la révision des articles éducatifs de la Constitution fédérale, et qui fut, à une certaine période, l'un de ses chevaux de bataille, ainsi que l'idée d'une "école globale" sans filières de sélection tout au long de la scolarité obligatoire, ont

1) "Enseignement ... progrès ou impasse?", résumé des rapports présentés au Congrès suisse du Parti libéral, 1977, Genève.

2) Cf. par ex. "Bildungskonzept", SP-Kommission für Bildung, Kultur und Wissenschaft, Bern, 1976.

été récemment mis entre parenthèses.

- a) De leur côté, les partis du centre n'ont pas trahi dans les questions éducatives leur image, le Parti démocrate chrétien s'approchant probablement un peu plus du P.S. et le Parti radical du P.L.

Ainsi, le P.D.C. dans son "concept de la formation"¹⁾ se montre favorable à l'extension de certains secteurs du système éducatif (par ex. du préscolaire) ou de certaines mesures aptes à soutenir l'égalité des chances ("extension intelligente du système suisse des bourses", pour qu'il y ait "davantage de jeunes qualifiés"). Par ailleurs, sans parler directement de cycle d'orientation, le "Concept" s'exprime en faveur des "passages d'un secteur à l'autre" et des "raccordements", et, globalement, n'est pas contre les réformes (par ex., dans le chapitre concernant les écoles secondaires II, on rappelle les réformes proposées dans une des publications de la CDLP, qui peut être considérée comme un classique du genre²⁾).

Parallèlement, il est aussi souligné le rôle positif de la "recherche en matière de formation qui doit contribuer à créer des écoles qui corrigent les erreurs du système actuel". Se référant à l'inspiration chrétienne du Parti, le "Concept" met, bien entendu, l'accent sur l'éducation chrétienne, tout en prônant le renouveau de la "pédagogie chrétienne" qui pourra ainsi se mettre au service de la tâche principale de l'école, "trouver un sens à la vie" (3). Enfin, il y est aussi fait référence au rôle des parents, des écoles privées et à celui de l'éducation des adultes.

-
- 1) "Concept de la formation" du PDC suisse, élaboré par le groupe d'étude pour la formation, 1978.
 - 2) "Lehrerbildung von Morgen", Bericht der Expertenkommission, Comenius, Hitzkirch, 1975.
 - 3) Le "Concept" du PDC s'adresse naturellement à l'ensemble des cantons suisses, qu'ils soient majoritairement catholiques ou non. Dans les cantons à forte prédominance catholique - où généralement le PDC est en position de force (suisse centrale, FR, VS, etc.) - les positions du parti concernant la religion sont plus marquées. Ici, elle fait (et doit faire) partie du bagage culturel et idéologique que l'école transmet aux nouvelles générations. Le cas récent d'un enseignant fribourgeois n'ayant pas pu continuer à donner son enseignement de philosophie - parce que contraire aux principes chrétiens - en est une illustration.

f) La proposition de réforme du degré secondaire obligatoire, dans le canton de Vaud, est un exemple significatif de la disposition "stratégique" actuelle des différents partis en matière d'éducation: cette proposition tendait à instaurer un court cycle d'orientation après la fin de la scolarité primaire (de 4 ans). Le projet émanait d'un DIP à coloration radicale et était donc soutenu - quoique sans enthousiasme exagéré - par ce parti; par contre, le parti libéral était replié sur une position très nette de rejet, et le parti socialiste considérait le projet comme entaché de trop de compromis et "n'allait pas assez loin". Ce projet fut ainsi rejeté en votation populaire en 1981, après de longues années d'études, de préparatifs, d'expérimentations (à Rolle et à Vevey) et de discussions.

g) Si l'on considère l'évolution des positions des partis, depuis les années 60 jusqu'à nos jours, on a l'impression que la gauche est restée assez fidèle à elle-même, tandis que la droite a suivi avec plus de flexibilité le courant dominant, se rapprochant des positions "réformistes" durant la phase "d'euphorie éducative", pour retourner ensuite à des positions plus cohérentes avec ses propres options générales. Notons à ce propos qu'il n'est d'ailleurs pas sûr que l'électorat des partis centristes, ou de droite, ait suivi leurs états majors dans cette "incursion provisoire sur les terres de gauche". Rappelons par exemple que, lors de la votation fédérale de 1973 (révision des articles constitutionnels sur l'éducation), pratiquement tous les partis importants ont donné des mots d'ordre favorables (à l'exception de certaines sections cantonales). Or, une étude de P. GILG¹⁾ montre que, dans les grands cantons, si les électeurs de gauche ont effectivement voté "pour", ce ne fut pas le cas pour ceux de droite.

4.5.2 Ideologie et éducateurs

a) L'idéologie, et ses traductions politiques, n'influencent pas seulement le système éducatif par le biais de la politique de l'éducation, elle fait, en quelque sorte par-

1) P. GILG, "Die Volksabstimmung 1973", in "Dokumentation Hearings Bildungsartikels", AWF, Bern, 1978.

tie intégrante de l'acte éducatif. En effet, transmettre des connaissances et des valeurs aux nouvelles générations signifie aussi leur faire partager une certaine vision du monde, qui ne peut pas n'être que scientifique et "objective", et qui s'inscrit inéluctablement dans un cadre idéologique. D'ailleurs, tous les principes considérés comme les plus fondamentaux et les plus "nobles", qui fondent l'acte éducatif, et que l'éducation est chargée de transmettre - responsabilité et liberté, autonomie et respect des autres, amour de la connaissance pour elle-même et sens du devoir, valeur de l'expression artistique et du religieux, légitimité de l'épanouissement de l'individu et sens du travail, etc. - sont de l'ordre de l'idéologie.

De toute manière, la transmission de ces valeurs, comme de toutes les autres connaissances et compétences scolaires, passe forcément par la médiation de l'enseignant, dont les attitudes, les comportements et les "manières de penser" sont probablement au moins aussi importantes pour les élèves que les manuels et les contenus explicites des programmes (notons que cette influence ne se développe pas automatiquement ni forcément dans un sens positif: il peut aussi se créer, au contraire, un automatisme de rejet des valeurs "professées" par l'enseignant).

- b) Dans une situation comme celle décrite ci-dessus, reprocher aux enseignants "de faire de l'idéologie à l'école", n'a pas tellement de sens. Par contre, on peut remarquer que, même dans une société pluraliste, où plusieurs idéologies peuvent se développer et s'exprimer, les plus répandues et les plus puissantes ne sont souvent pas considérées par la majorité de la population comme une idéologie parmi d'autres, mais comme "la juste manière de concevoir les choses." Il est dès lors évident, que cette majorité et/ou ses représentants ne souhaitent pas que les enseignants développent des conceptions et des attitudes qui s'écarteraient sensiblement de cette position, et qui feraient "dévier" leur enseignement. Sans vouloir juger du bien fondé de cette posi-

tion, ni entrer dans la problématique de l'autonomie de l'enseignant (notamment par rapport à son employeur, l'Etat), rappelons qu'il existe, sur cette question, des avis extrêmement différents allant de l'idée de l'enseignant, fonctionnaire comme les autres, et donc tenu à son devoir de loyauté envers l'Etat, à celle de l'enseignant, complètement libre et autonome en ce qui concerne l'organisation, les styles et les contenus de son enseignement¹⁾.

- c) Notons aussi que l'évolution des idéologies est plus ou moins rapide selon le moment historique, le groupe social, le milieu socio-géographique (ex. campagne ou ville), etc. Cela donne lieu à des décalages pouvant être à l'origine de tensions plus ou moins fortes entre enseignants (ou groupes d'enseignants) et population²⁾.

Dans les années suivant 1968, par exemple, les enseignants - parmi lesquels de nombreux jeunes, du fait de l'expansion du nombre de postes, liée aux facteurs démographiques - ont été sûrement plus sensibles et plus vite concernés par le grand brassage idéologique de l'époque (portant sur l'éducation ou sur des questions plus générales), que la majorité de la population; de là sont nés des conflits qui ont eu parfois des épiques retentissants, allant, dans quelques cas, jusqu'au licenciement ou la non-nomination d'enseignants "gauchistes", objecteurs de conscience, etc.

-
- 1) Ces options sont ressorties avec une netteté particulière, par ex. lors des journées de travail organisées à ce sujet par la Conférence suisse des directeurs des écoles normales, qui eurent lieu à Locarno en 1976. C'est le chef du DIP de Lucerne, W. Gut, qui soutient la première thèse, et le Prof. Saanen de l'université de Bâle, la deuxième, tandis que G. Segond (futur président de la Commission fédérale pour la jeunesse) et G. Sadis, chef du DIP du Tessin se placent sur des positions médianes, tentant par ex., d'esquisser la notion de "réponse graduée" de l'Etat, face aux menaces qui pourraient faire passer sur lui les activités pédagogiques ou politiques d'enseignants "contestataires".
- 2) Dans la partie II nous avons, au moyen d'une enquête d'opinion, étudié cette question, telle qu'elle se pose dans les petites communes. Dans ce cas, la "distance idéologique" entre population et enseignants primaires (en particulier ceux des classes à plusieurs niveaux) ne semble pas être très grande.

4.5.3 Enseignants et politique

Si les enseignants sont influencés dans leur activité professionnelle par le "contexte idéologique et politique", le mouvement inverse est aussi vrai: les enseignants, en tant que citoyens, groupes social organisé, voire clientèle politique (loin d'être sans intérêt, vu sa consistance numérique), ont sans aucun doute un impact non négligeable sur la vie politique.

Nous ne pouvons pas entrer ici dans une analyse approfondie de ce phénomène, encore que l'hypothèse, selon laquelle, dans certains cantons, les enseignants fournissent une part considérable des militants et des cadres de certains partis (ex. du P.S.) ne devrait pas être difficile à vérifier.

4.6 Le contexte culturel

Dans "Un essai de démocratie culturelle", M. BASSAND et al.¹⁾ ont repéré trois définitions du concept de culture:

- la "Culture élitiste", centrée sur la production et la consommation d'oeuvres culturelles, en particulier artistiques²⁾ (littérature, peinture, musique, etc.);
- la "Culture de masse et de loisir", caractérisée par les thèmes de l'amour, l'érotisme, le bonheur, etc., et s'exprimant dans les activités de loisir, qu'elles soient sociales, hédonistes, intellectuelles, imaginaires ou manuelles³⁾;
- la "Culture dans le sens ethnologique", englobant les idées, les modes de vie, les styles de vie, les connaissances, les représentations, les images, les aspirations, les formes d'expression des sentiments, les modèles, les symboles, les valeurs, etc.⁴⁾.

1) M. BASSAND et al., "Un essai de démocratie culturelle", Long, Barns, 1976.

2) H. ARENDT, "La crise de la culture", Gallimard, Paris, 1972.

3) E. HÖRIN, "L'esprit du temps", Grasset, Paris, 1962
J. DUMAZÉDIER, "Vers une civilisation du loisir", Seuil, Paris, 1962.

4) G. ROCHER, "Introduction à la sociologie générale", op. cit.

Evidemment, seule la troisième de ces définitions constitue un cadre assez large pour qu'il soit utilisable dans notre modèle; quoique cette définition ne soit pas suffisamment précise et opérationnelle pour que l'on puisse confronter systématiquement tous ses éléments avec les réalités éducatives: nous choisirons donc quelques-uns d'entre eux, qui semblent particulièrement significatifs pour la situation de l'éducation dans notre pays.

4.6.1. Ecole et connaissances

Transmettre des connaissances, c'est sans doute la première tâche que toute société assigne à l'école. Il est donc évident que leur évolution, ainsi que l'échelle de valeurs sur laquelle elles sont disposées, ne peuvent pas être sans conséquence sur le fonctionnement du système éducatif.

Parmi les connaissances que l'école est chargée de transmettre aux nouvelles générations, on peut très grossièrement en distinguer deux types: les connaissances scientifiques (sciences naturelles ou humaines, mathématiques, etc.) ou proches de celles-ci (ex. technologies, techniques) et les connaissances "humanistes" et artistiques (littérature, arts, etc.). Il ne paraît pas hasardeux d'avance à ce sujet deux hypothèses:

a) le développement actuel rapide des sciences naturelles et techniques se répercute aussi sur l'école de notre pays (niveau secondaire et tertiaire en particulier), et l'équilibre entre l'enseignement centré sur ces connaissances et celui portant sur les sciences humaines (ex. histoire), la littérature, les arts, etc., est en train d'être rompu en faveur du premier. Trois exemples:

- le rapport numérique entre les maturités scientifiques (type C) et celles classiques et littéraires (type A et B) est passé de 0.45 en 1970 à 0.54 en 1975 et à 0.63 en 1980¹);
- le latin, considéré, jusqu'à il y a environ quinze ans, comme indispensable aux études de médecine, a

1) Source: Annuaire statistique de la Suisse, 1981, OFES, Berne, + calculs propres.

été dans les faits supplanté par les disciplines scientifiques comme instrument de sélection aux examens propédeutiques;

- de plus en plus, l'informatique prend pied aussi dans les écoles de formation générale (ex. gymnases), en tant que nouvelle discipline scientifique, et tôt ou tard, des heures "normales" d'enseignement devront y être consacrées, au détriment d'autres disciplines.

- b) Il semble qu'une cassure dangereuse entre les deux types de savoir, scientifique et technologique d'une part, littéraire et artistique ("humaniste") de l'autre, se soit installée dans notre société. Cassure qui souvent se traduit par une distance entre deux types d'hommes (ou plus précisément d'intellectuels): scientifiques et technologues opposés à humanistes et artistes. Deux types d'hommes qui ne se comprennent pas, qui rejettent les modes de pensée de l'autre. D'une part, cette incompréhension réciproque entrave le développement de la science, d'autre part, elle empêche une critique "humaniste", constructive, des réalisations scientifiques susceptibles d'être dangereuses pour l'homme et pour son écosphère. En effet, cette cassure contribue à éviter que les "scientifiques" et les techniciens puissent mener une réflexion sur les objectifs profonds de leur discipline, et sur les conséquences de son progrès, et de l'autre côté, elle confine les "humanistes" dans une position de refus global de la science et de la technologie, ou alors dans une attitude de fascination naïve...

Ce contexte culturel est suffisamment puissant pour que l'école reproduise cette situation chez les élèves, et, par là, contribue à cristalliser la cassure précitée au sein de la société. Au niveau du système éducatif, la responsabilité de cet état de choses peut être attribuée en partie à la structure même de l'école qui, dès le niveau secondaire, cloisonne les filières et les disciplines, mais aussi en partie aux enseignants qui, souvent, ne font que transmettre à leurs élèves leurs propres points de vue idéologiques sur cette question. C'est ainsi que parfois l'amour d'une science (ou de la science) devient chez les élèves (les gymnasiens par exemple) mépris de la littérature, de l'histoire, des langues, et vice-versa.

4.6.2 Les valeurs religieuses

La confrontation du système éducatif suisse à celui de certains autres pays (ex. Pays Bas) ne fait pas ressortir une influence particulièrement forte des valeurs religieuses sur l'école de notre pays. Il ne faut néanmoins pas oublier, parmi les particularités régionales ou cantonales qui influencent le fonctionnement du système éducatif, la domination plus ou moins grande du catholicisme ou du protestantisme.

L'hypothèse peut être avancée que c'est au niveau de la formation gymnasiale (là où se forme la personnalité des futurs intellectuels) que l'empreinte de la vision du monde religieux se fait la plus sentir. En particulier dans un certain nombre de cantons catholiques: ceux qui allient une nette domination numérique de cette religion à une domination politique des partis d'inspiration chrétienne. Un signe: la manière différente de concevoir l'enseignement de la philosophie en milieu catholique et protestant, n'est probablement pas étrangère au fait que cet enseignement n'est pas devant une matière obligatoire de maturité, au niveau de l'ordonnance fédérale de maturité.

D'autre part, il ne faut pas oublier que dans un certain nombre de ces cantons (ex. NW, OW, etc.), les gymnases sont encore actuellement gérés par des religieux tout en étant reconnus comme gymnases officiels cantonaux.

4.6.3 Cadres de référence linguistiques et enseignement

La langue maternelle ne constitue pas seulement une discipline scolaire parmi d'autres, elle est le véhicule culturel privilégié, et représente un cadre essentiel d'identification pour les individus. Par conséquent, nul ne peut douter que l'école des régions alémaniques du pays se différencie de celle des régions francophones et italophones, dans la mesure où la langue scolaire charrie avec soi les références culturelles des aires linguistiques correspondantes (Allemagne, France, Italie). Ceci, non seulement par l'intermédiaire des différentes littératures, mais parfois

aussi par l'emploi de matériel didactique conçu dans et pour ces pays.

Il est d'autre part clair que tout le débat politique, pédagogique, et même didactique, sur l'enseignement des langues est fortement influencé par les relations entre les "blocs" linguistiques du pays. Ceci étant particulièrement vrai pour la question de la deuxième langue étrangère: allemand, français ou anglais? L'allemand en tant que langue littéraire (référence: l'Allemagne) ou comme langue de communication (référence: le Suisse alémanique); et pourquoi pas le suisse allemand?

4.6.4 Aires culturelles et système éducatif

La Suisse alémanique, romande et italienne¹⁾ ne se définissant pas seulement par leur appartenance aux trois aires linguistiques, mais par toute une série de caractères culturels qu'il n'est évidemment pas possible d'analyser ici. Toutefois ces caractéristiques se reflètent sur le fonctionnement du système scolaire: au travers de la politique éducative (par ex., par les activités de la Coordination scolaire romande), mais aussi, plus directement, par les différents comportements, attitudes, options des enseignants, ainsi que par ceux des élèves et des parents face à l'éducation (par ex., plus ou moins grande importance accordée à l'école comme moyen de réussite sociale et de "marquage" culturel, et par conséquent, plus ou moins grande demande de formation gymnasiale et universitaire de la part des familles et des élèves).

4.6.5 Répartition des rôles entre groupes de population et demande éducative (ex. hommes-femmes)

L'école ayant, entre autres, pour tâche de former les jeunes générations à assumer un certain nombre de rôles sociaux, professionnels, civiques, familiaux, etc., il est

1) La situation des régions romanches nous semble à ce point de vue particulière.

clair que la définition que la société donne de ces rôles, ainsi que leur répartition entre les différents groupes de la population (hommes-femmes, jeunes-adultes, autochtones-immigrés, etc.) ne seront pas ignorées par le système éducatif. Par ailleurs, l'école contribue à reproduire, par les stéréotypes qu'elle véhicule, cette répartition (ex.: femme au foyer - homme engagé professionnellement). Mais plus encore que sur les contenus et l'organisation de l'enseignement, la répartition des rôles sociaux a une influence sur la demande éducative. C'est ainsi que, bien qu'il soit généralement reconnu que les filles ont des taux de réussite scolaire légèrement supérieurs à ceux des garçons au niveau du secondaire I, leur nombre est assez nettement inférieur à celui des garçons dans les filières gymnasiales et universitaires (cf. partie II): la présence de régions ou cantons présentant une situation équilibrée nous pousse, par ailleurs, à croire qu'il ne s'agit probablement pas d'une question de capacités scolaires spécifiques à chaque sexe, mais plutôt de l'impact du milieu socio-culturel.

La figure 55 illustre cette situation au niveau des taux de fréquentation.

Fig. 55

Proportion des filles dans l'enseignement (1978-79)

<u>Préscolarité</u>	49 %	<u>Degré tertiaire, non universitaire,</u>	23 %
<u>Degré primaire</u>	48 %		
<u>Enseignement spécial</u>	38 %	dont: professions de l'enseignement	58 %
<u>Degré secondaire I:</u>		professions techniques	3 %
exigences élémentaires	49 %	commerce et administration	16 %
exigences étendues	50 %	professions artistiques	63 %
ens. sans sélection	49 %	assistance sociale et ministère pastoral	52 %
<u>Degré secondaire II:</u>		<u>Degré tertiaire, universitaire, (année 80-81)</u>	32 %
écoles préparant à la maturité	42 %		
écoles de culture générale (EDO)	80 %	dont: Suisses	31 %
autres écoles de formation gén.	61 %	Sciences humaines et sociales	40 %
profes. de l'enseignement	75 %	Médecine	34 %
formation professionnelle:	38 %	Sciences exactes et nat.	21 %
- production végét. et anim.	18 %	Sciences techniques	8 %
- industrie, arts et métiers	6 %	UML Bâle	31 %
- profes. techniques	17 %	Berne	29 %
- commerce et administration	66 %	Fribourg	33 %
- transport	32 %	Genève	50 %
- hôtellerie et économie domestique	49 %	Lausanne	41 %
- nettoyage, hygiène publique, soins corporels	89 %	Neuchâtel	40 %
- droit, sûreté et maintien de l'ordre	9 %	St-Gall	12 %
- soins médicaux	90 %	Zurich	35 %
- profes. artistiques	51 %	EPF Lausanne	10 %
- ministère pastoral et assist. sociale	95 %	ETH Zurich	13 %
- autres professions	25 %		

Source: Statistique des élèves, BFS
Statistique des étudiants, BFS

4.7 Les contextes sociaux et psycho-sociaux

Sous cette étiquette quelque peu imprécise, nous inclurons une série de facteurs difficiles à isoler, mais ayant cependant un impact important sur le fonctionnement du système éducatif et sur la politique de l'éducation. Leur prégnance est d'ailleurs telle que certains auteurs tendent à analyser l'ensemble du phénomène éducatif à travers la loupe d'une des composantes de ce contexte: nous pensons notamment à ceux qui se concentrent sur les aspects psychopédagogiques de l'éducation ou encore à ceux pour lesquels l'éducation n'est qu'une des manifestations des rapports entre classes sociales (ne considérant donc l'éducation que sous l'aspect de la reproduction des valeurs et des intérêts de la classe dominante).

De toute manière ce contexte recouvre un champ extrêmement étendu, dont nous nous limiterons à indiquer quelques perspectives.

4.7.1 Education et classes sociales

Pour aborder correctement cette question, une discussion préalable sur la définition du concept de "classe sociale" serait nécessaire; en particulier, il conviendrait de situer ce concept par rapport à une notion qui lui est souvent substituée, parce que généralement plus opérationnelle d'un point de vue statistique, la "catégorie socio-professionnelle". Nous avons fait le choix de ne pas nous attarder sur la définition de ce concept, et d'utiliser la variable "catégories socio-professionnelles" pour l'analyse des contextes sociaux. C'est pourquoi, dans cette étude, nous éviterons donc de parler de classes sociales, en soulignant néanmoins que le type d'activité professionnelle ne constitue que l'un des critères qui permet de repérer la structuration d'une société en classes sociales, et que d'autres conditions doivent être remplies pour que cette structuration soit "réelle" (source et importance de revenus semblables, prestige et pouvoir comparables, homogénéité culturelle, existence d'une conscience de classe, etc.).

4.7.1.1 Réussite scolaire et catégories socio-professionnelles: quelques données

Le phénomène est largement connu et reconnu: les enfants, provenant des catégories socio-professionnelles élevées, sont surreprésentés dans les filières scolaires menant aux études supérieures et aux professions à revenus, prestige et pouvoir élevés. De multiples statistiques des pays occidentaux convergent sur la constatation de l'existence d'une corrélation positive entre situation socio-professionnelle des parents et réussite scolaire des enfants. Par ailleurs, plusieurs comparaisons entre pays ont été menées à ce sujet, en particulier par les organisations internationales¹⁾, qui montrent la constance de cette situation, au-delà des différences structurelles et fonctionnelles des différents systèmes éducatifs. Les comparaisons montrent aussi que les réformes de la structure scolaire, entreprises dans plusieurs pays en vue "d'égaliser les chances de réussite scolaires", n'ont généralement pas atteint l'objectif qu'elles s'étaient fixées.

La situation en Suisse, pour peu qu'on puisse la mesurer, vu les rares informations statistiques existantes à ce sujet²⁾, n'est pas différente.

Comparer la proportion d'élèves au gymnase et dans l'école obligatoire, selon la catégorie socio-professionnelle des parents, est une façon, parmi d'autres, de mesurer la réussite scolaire. Les trois figures suivantes présentent des données se référant aux cantons de NE, GE, et TI. La fig. 59 montre, par contre, la répartition des élèves de chaque catégorie socio-professionnelle dans les trois filières "scolaires" du secondaire II: gymnase, formation des enseignants, écoles de diplôme, dans le canton de ZH. On constate, dans tous les cantons pris en considération, une sur-représentation des enfants provenant des milieux socio-

1) Cf. par ex. "Individual demand for education, general report and case studies", OCDE, 1979, Paris.

2) Seuls quelques cantons relèvent la situation socio-économique des parents d'élèves. Aucune information exhaustive à ce sujet n'existe au niveau suisse: la Commission fédérale de statistique scolaire s'est penchée à plus d'une reprise sur cette question, sans atteindre un résultat concret. Sept cantons relèvent ces données: GE, NE, BS (toutes les années et pour tous les degrés), ZH (toutes les années pour les écoles sec.sup.), TI, VS, VD (à distance de plusieurs années). Cf. "Die Aufnahme von sozio-ökonomischen Kategorien", Commission fédérale de stat. scolaire, rapport interne, 1978.

professionnels élevés¹⁾). D'autre part, la série diachronique du canton de ZH, met en évidence deux faits quelque peu contradictoires: d'une part, les choix entre types d'écoles secondaires 11 des catégories inférieures tendent à s'approcher de ceux des couches supérieures, d'autre part l'augmentation du nombre d'enfants de classe supérieure fréquentant le gymnase est nettement plus marquée que celle des classes inférieures (+93 % contre + 35 %).

Fig. 56

Canton de Neuchâtel, 1980-81

	Primaire		Gymnase	
	80/81	79/80	80/81	79/80
Classe supérieure	7,2	6,6	23,3	23,1
Classe moyenne	29,0	28,8	38,0	39,2
Classe inférieure	62,3	62,9	35,9	34,8
	100 %		100 %	

Source: Statistique scolaire, résultats cantonaux, 1980-81, DIP

Fig. 57

Canton de Genève, 1980-81 ¹⁾

	Cycle d'orientation (sec. I)	Gymnase
Classe supérieure	18,4	38,8
Classe moyenne	44,2	43,7
Classe inférieure	37,4	17,4

Source: Annuaire statistique de l'éducation, DIP, Genève, 1981

1) Pour une réflexion plus approfondie sur le sujet des inégalités des chances dans le canton de GE, cf. J. AMDS, "Les inégalités de formation dans un système d'enseignement postobligatoire généralisé" dans Revue suisse de sociologie no 2, 1979.

Fig. 58

Canton du Tessin

Probabilité (en %) pour un élève de 1ère secondaire I de se retrouver après 4 ans dans une école secondaire supérieure (A), dans une école professionnelle à plein temps (B), en apprentissage (C).

Cat. socio-prof. Genere di scuola	Inferiore	Media	Superiore	Non clas- sificabili	Totale
Scuole medie superiori (a)	26,2	34,5	51,4	29,0	31,7
Scuole professionali (b)	1,2	6,0	5,7	7,2	5,4
Corsi per apprendisti (c)	49,7	39,2	11,4	36,3	42,2

Source: Informazioni statistiche, Ufficio cantonale di statistica, Bellinzona, 1982

Fig. 59

Canton de Zurich

Absolu

		Gymnases	Formation d'enseignants	Ecoles de diplômes	Total
Couche supérieure	1970	418	39	73	530
	1975	656	105	113	674
	1980	809	85	112	1006
Couche moyenne- supérieure	1970	507	98	142	747
	1975	621	138	192	951
	1980	774	123	161	1058
Couche moyenne- inférieure	1970	575	128	230	931
	1975	473	166	181	820
	1980	646	98	162	906
Couche inférieure	1970	233	64	117	414
	1975	200	55	105	360
	1980	314	45	86	445

%

Couche supérieure	1970	78,9	7,3	13,8	100,0
	1975	75,1	12,0	12,9	100,0
	1980	80,4	8,4	11,2	100,0
Couche moyenne- supérieure	1970	67,9	13,1	19,0	100,0
	1975	65,3	14,5	20,2	100,0
	1980	73,2	11,8	15,2	100,0
Couche moyenne- inférieure	1970	61,8	13,5	24,7	100,0
	1975	57,7	20,2	22,1	100,0
	1980	71,3	10,8	17,9	100,0
Couche inférieure	1970	58,3	15,5	28,2	100,0
	1975	55,6	15,3	29,2	100,0
	1980	70,6	10,1	19,3	100,0

Source: Mittelschulstatistik 1980-81, Pädagogische Abteilung, DIP, ZH

4.7.1.2 La scolarisation des enfants de travailleurs migrants¹⁾

- a) Personne ne conteste le fait que la présence d'élèves étrangers dans les écoles suisses pose des problèmes spécifiques; aux enfants eux-mêmes (ex.: moindre réussite scolaire, conflits de valeurs entre école et parents, etc.), à leurs parents, aux enseignants (quelles attitudes et comportements assumer face à ce groupe d'élèves?), aux responsables scolaires, etc.

L'explication donnée à ce fait n'est par contre nullement univoque. Si l'on considère la question de la moindre réussite scolaire - qui semble, du point de vue méthodologique, la plus simple à éclaircir - on se rend compte que des divergences existent dans la manière de poser la question: s'agit-il d'enfants étrangers (y compris, par ex., les enfants des cadres bilingues et supérieurs, ainsi que les enfants de nationalité allemande en Suisse alémanique, etc.), d'enfants de langue étrangère (y compris des petits romands arrivés récemment en Suisse alémanique), d'enfants de langue maternelle étrangère (mais qui parlent couramment la langue scolaire), ou enfin d'enfants de travailleurs migrants²⁾? Selon le type de catégorie choisie, il sera opportun de considérer ces problèmes, plutôt sous l'angle culturel (ex. problèmes linguistiques ou d'identité culturelle), ou sous l'angle socio-économique.

Si on considère le groupe d'élève, numériquement le plus important et socialement le plus significatif - celui des enfants des travailleurs migrants -, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse que les problèmes inhérents à l'éducation auxquels élèves, familles, enseignants doivent faire face, ont à la fois des composantes culturelles et des composantes liées à l'appartenance à une catégorie socio-professionnelle (voire à une classe sociale).

1) Cf.

- "L'école et les enfants de travailleurs migrants", Bull. CESDOC no 16, 1979;
- "Les enfants migrants dans nos écoles: y a-t-il encore des problèmes?", Bull. CESDOC no 34b, 1982;
- E. POGLIA, "L'école et les enfants de travailleurs migrants en Suisse; projets suisses de recherche 1975-79", CSCRE, Aarau, 1980;
- A. GRETLER et al., "Etre migrant", Lang, 1981, Bâle

- 2) Nous entendons par là des personnes appartenant à des catégories socio-professionnelles inférieures (ou, le cas échéant, moyennes) ayant généralement dû émigrer pour des raisons économiques.

b) Si on compare les fig. 60 et 61 qui présentent respectivement, les données concernant la population étrangère résidente en Suisse selon l'âge et la proportion d'étrangers parmi les élèves, on constate tout d'abord que, la proportion d'élèves étrangers recensés est moins grande que celle concernant la population résidente. Au delà des possibles incompatibilités statistiques¹⁾, d'autres hypothèses d'explication peuvent être avancées:

- Certaines familles étrangères résidentes en Suisse enverraient leurs enfants dans des écoles du pays d'origine (par ex., dans certains internats existants à proximité de la frontière italo-suisse).
- En revanche, la différence croissante entre les deux taux que l'on constate au-delà de la scolarité obligatoire, est, vraisemblablement, à imputer à des taux de scolarisation inférieurs chez les élèves étrangers.
- Il faut, d'autre part, remarquer que la proportion des élèves étrangers qui fréquentent les classes spéciales (pour enfants ayant des difficultés scolaires spécifiques, liés à des handicaps physiques, mentaux ou à des difficultés psychologiques) est nettement supérieure à celle des élèves suisses.

c) Les indicateurs existants ne permettent pas de conclure à une moindre réussite systématique de tous les enfants étrangers dans les écoles suisses.

En effet, si l'on considère par ex. la présence de l'ensemble des enfants étrangers dans les filières du secondaire obligatoire (fig. 62), on constate qu'ils sont moins bien représentés dans celles à exigences étendues que dans celles à exigences élémentaires²⁾. Mais, si on analyse ce phénomène selon les nationalités, on se rend compte que des différences importantes existent entre les enfants provenant des pays méditerranéens (Italie, Espagne etc.) et ceux des pays plus industrialisés.

-
- 1) Les sources et les systèmes de recueil et d'exploitation des données concernant la population et ceux concernant les élèves ne sont pas les mêmes. Dans un cas il s'agit du "fichier central des étrangers", géré par l'Office fédéral des étrangers, dans l'autre de la "statistique scolaire suisse".
 - 2) Les données suisses à ce sujet ne sont qu'indicatives: en effet, la répartition entre filières à exigences élevées et élémentaires varie considérablement d'un canton à l'autre et d'autre part la présence d'étrangers dans les différents cantons est aussi variable (du point de vue des taux globaux, mais aussi de la provenance sociale).

Fig. 60

La population étrangère résidant en Suisse selon l'âge, fin de l'année 1977

Age	Etrangers ¹⁾	% Proportion des étrang. par rapp. à l'ens./popul.
0	15 200	21,9
1	17 400	24,3
2	18 200	24,9
3	19 400	25,2
4	19 800	24,8
5	20 000	24,0
6	19 500	22,4
7	18 700	21,1
8	18 300	20,1
9	18 700	19,7
10	18 700	18,9
11	17 500	17,5
12	17 000	16,7
13	16 300	15,7
14	14 600	14,2
15	13 300	13,3
16	17 000	12,3
17	11 800	12,2
18	11 600	12,0
19	10 800	11,4
20	10 700	11,2
21	10 900	11,5
22	11 700	12,5
23	12 700	13,6
24	13 700	14,7
25	15 100	15,9
autres	562 900	
Total	966 100	15,4

1) Etr. av. permis d'établ., trav. à l'année, saisonniers, fonct.intern. et leurs familles

Fig. 61

Proportion des élèves étrangers selon le degré et le type d'enseignement et l'année de programme, année scol. 77/78

Année/ progr.	Elèves (total)	dont étrang. (%)	Degré et type d'ensem.
	171 869	21,5	Préscolarité
1	88 077	19,1	Degré primaire et secondaire I
2	92 161	18,6	Programme d'enseignement normal
3	95 212	18,3	
4	95 972	17,7	
5	106 294	16,5	
6	107 950	15,3	
7	107 264	14,0	
8	98 059	12,5	
9	78 945	11,4	
10	2 900	6,2	
1-9	38 167	22,6	Programme d'enseignement spécial
1-4	266 963	9,5	Degré secondaire II
	(68 836)	(11,3)	(écoles préparant à la maturité et autres écoles de formation générale, professions de l'enseignement)
	(198 127)	(9,0)	(formation professionnelle)
1-5	16 832	10,9	Degré tertiaire (non universitaire)

Source: Statistique des élèves, BFS

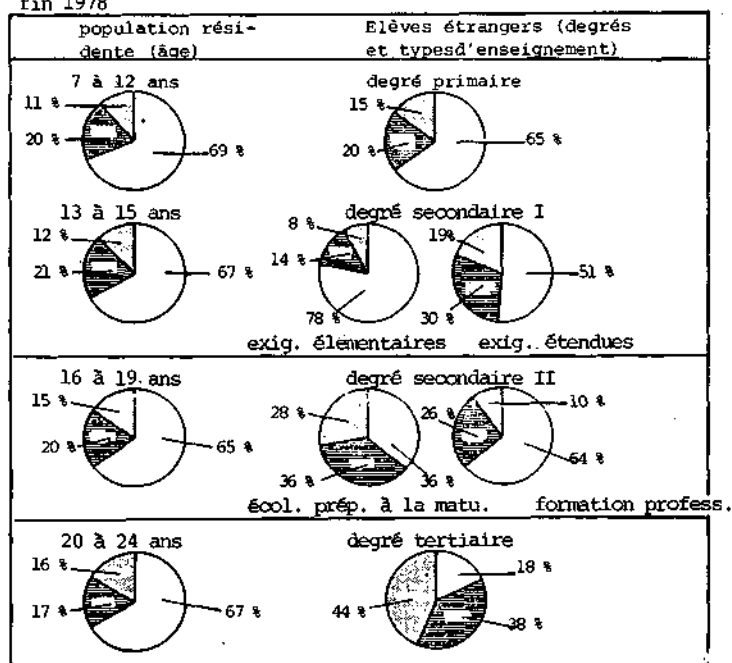
Fig. 62

Répartition des élèves (total) dans la 7ème année de programme (degré secondaire I) selon type d'enseignement et nationalité. Année scol. 80/81

Elèves (total)	Nationalité				Type d'enseignement
	Suisse		Etrangers		
	absolut	%	absolu	%	
37992	31260	37.0	6732	48.8	Ecoles à exigences élémentaires
60253	53177	62.9	7076	51.2	Ecoles à exigences étendues
98245	84437	100.0	13808	100.0	Total

Fig. 63

Population résidente étrangère et élèves selon l'origine, fin 1978



Source: Statistique des élèves, BFS

(Allemagne, France, etc.) (fig. 63). L'hypothèse, qu'il semble justifié de poser, sachant que la situation socio-professionnelle des migrants provenant du bassin méditerranéen est moins bonne que celle des autres immigrants, est que, en ce qui concerne les chances de réussite scolaire, le milieu socio-professionnel des enfants étrangers joua un rôle au moins aussi important que les phénomènes linguistiques et culturels.

Nous disposons, par ailleurs, au niveau local et cantonal, de données qui peuvent étayer cette hypothèse. Par exemple R. CASSEE et al.¹⁾ ont montré, dans une étude portant sur le canton de ZH, que la moindre réussite scolaire des élèves italiens par rapport aux enfants suisses, est à mettre en relation, en premier lieu, avec la situation socio-professionnelle des parents, ensuite avec les vicissitudes de la migration (ex. changement de domicile) et en troisième lieu seulement avec la double appartenance culturelle.

- d) Il va de soi que des problèmes, autres que ceux de la réussite scolaire, en particulier ceux inhérents à "l'identité" de ces enfants sont influencés plutôt par les facteurs culturels et linguistiques. Il est d'autre part indéniable que ces facteurs ont joué un rôle plus considérable sur l'ensemble des situations scolaires, dans les années 60, au moment de l'immigration massive en Suisse. En effet, la présence d'un nombre considérable d'élèves de langue étrangère, se présentant à l'école suisse avec des connaissances linguistiques (dans la langue du lieu) très restreintes, a constitué pour le système scolaire, en particulier, pour les enseignants, un problème ardu et urgent, auquel différentes mesures ont tenté de répondre (classes d'accueil, cours d'appui, etc.). Actuellement, la grande majorité des enfants de migrants sont nés et/ou ont grandi en Suisse et parlent la langue du lieu.

Ceci n'empêche pas que d'autres problèmes culturels et linguistiques soient venus à la surface (par ex., ceux liés au bilinguisme).

1) R. CASSEE et al., "Les difficultés scolaires des enfants étrangers", dans GRETLER et al., "Être migrant", op.cit.

Du point de vue des options et des pratiques pédagogiques, on peut noter que la présence, parmi les élèves, d'un groupe "visiblement" différent, renforce chez les enseignants et les responsables scolaires les courants qui prônent la nécessité d'introduire plus largement une "pédagogie différentielle", voire une "pédagogie individuelle".

4.7.1.3 Des explications?

Dès que l'on abandonne la terrain des constatations et des relations statistiques, pour s'engager sur celui des explications, la problématique montre une complexité réelle, que les nombreuses études faites à ce sujet n'ont pas encore réussi à clarifier complètement¹⁾.

Dans cette situation de relative incertitude de l'approche scientifique, les explications partielles, mêlant des faits vérifiés à des considérations idéologiques, foisonnent.

Nous avons déjà mentionné à ce propos les théories de "l'hérédité des capacités intellectuelles" (les classes supérieures ayant justement cette position du fait des capacités "naturelles" qu'elles transmettraient à leurs enfants). Plus nombreux sont ceux qui voient l'explication de ce phénomène dans la différence de stimulation intellectuelle et de "bagage culturel" acquis avant la fréquentation de l'école, dans les différentes situations familiales. D'autres analyses mettent l'accent sur l'organisation actuelle du travail scolaire (en particulier au niveau primaire) qui réserve une place importante au travail à la maison; travail dont l'efficacité est tout à fait différente, selon qu'il est stimulé, suivi et aidé par les parents ou non. Or, ce soutien, directement lié aux disponibilités et aux compétences du milieu familial, est fonction de la situation sociale et culturelle de la famille.

De plus, il faut rappeler que, au niveau post-obligatoire, la "demande éducative"²⁾ pour telle ou telle filière (par

1) Nous nous contenterons de rappeler ici un "classique" sur le sujet: R. BOUDON, "L'inégalité des chances", A. Colin, Paris, 1973.

2) Cf. Partie II, chapitre 1.

ex. gymnase ou formation professionnelle) ne dépend pas seulement de la sélection scolaire, mais aussi des options personnelles et familiales. Il est bien connu que l'ambition professionnelle des parents pour leurs enfants dépend, dans une large mesure (mais l'effet inverse peut aussi se produire), de leur propre position socio-professionnelle¹).

Rappelons enfin l'existence d'un autre mécanisme, qui contribue également à renforcer la présence d'enfants des classes moyennes et supérieures dans les Hautes Ecoles: le réseau d'écoles "parallèles" privées (préparent par exemple aux examens fédéraux de maturité) qui permet, entre autres, à une frange d'élèves de rattrapper des échecs dans les filières normales. Les coûts de ces écoles étant souvent trop conséquents pour des familles à revenu modeste, une sélection sociale s'y instaure, probablement, automatiquement.

Ajoutons encore - bien que cela sorte de notre sujet - qu'un des résultats de la sélection scolaire est, en effet, de permettre la reconstitution (voire la reproduction) des catégories socio-professionnelles. Ceci, non seulement grâce au mécanisme d'allocation des postes de travail sur la base des certificats scolaires, mais aussi parce que l'école est un des lieux où des solidarités²) se forment, qui se maintiendront souvent toute une vie et seront un des éléments constitutifs de la future stratification professionnelle et sociale (cf. l'impact des liens qui se tissent au sein des sociétés d'étudiants dans l'allocation des postes professionnels et dans la formation des élites politiques).

1) Cf. par ex. l'étude récente réalisée dans le canton de ZH: K. HAEFELI, W. BERNATH, "Die Anpassung elterlicher Bildungserwartungen an die schulische Realität", dans Education et Recherche no 1, 1980.

2) Pour une étude ponctuelle sur la naissance des relations interpersonnelles différenciées en fonction de la situation scolaire, cf. D. HEXEL, C. DAVAUD, "Etude sociométrique des relations entre élèves de catégories différentes dans une école globale", Centre de recherche psychopédagogique, Genève, 1976.

4.7.2 Ecole et groupes sociaux

Dans ce qui suit, nous rappellerons très brièvement que le fonctionnement du système éducatif, et les décisions qui le concernent, constituent un enjeu immédiat pour plusieurs groupes sociaux:

a) Les enseignants

Les structures, l'organisation, les programmes scolaires, l'"ambiance" d'une école, les relations qui s'y instaurent, sont généralement analysés par les responsables politiques et administratifs de l'éducation (mais aussi par les parents et le public en général) avant tout sous l'angle organisationnel ou pédagogique (par ex. "bon" ou "mauvais" enseignant, "bon" ou "mauvais" programme, etc.).

L'enseignant, par contre (et quoiqu'il en dise), est amené à considérer ces éléments, aussi sous l'angle de sa vie professionnelle et de ses conditions de travail. On comprend dès lors que l'enjeu scolaire est double pour ce groupe social, et qu'il peut parfois y avoir ambiguïté et même contradiction entre "objectifs pédagogiques" et "conditions de travail" (par ex. dans le cas de réformes scolaires, considérées comme "pédagogiquement justes", mais entraînant une surcharge de travail, des recyclages continus, etc.).

Peut-on parler de revendications professionnelles des enseignants, toutes catégories confondues (ex. enseignants primaires, secondaires, universitaires)? Dans un certain sens oui; les revendications fondamentales, exprimées ou latentes, demeurent constantes: durée du travail (par ex. demandes de "décharge" pour compenser les éventuels "travaux spéciaux"), rémunération, conditions de travail (par ex. classes ne comprenant pas trop d'élèves), autonomie dans le travail (face aux autorités scolaires - inspecteurs, commissions scolaires -, aux programmes, aux parents, etc.), stabilité de l'emploi, possibilités de formation continue et de promotion, marques de prestige de la profession, etc.¹⁾. Mais des revendications de catégorie ou locales peuvent être

1) Dans la partie II nous avons repris, de manière plus exhaustive, cette problématique, mais en la centrant sur les enseignants des classes à plusieurs niveaux.

constatées et expliquées par les différentes situations. En effet, d'une part la provenance sociale des différentes catégories d'enseignants semble varier sensiblement selon le degré scolaire d'enseignement (par ex. enseignants primaires qui seraient issus des catégories socioprofessionnelles moyennes-inférieures etc.)¹⁾. D'autre part, la situation professionnelle des différentes catégories d'enseignants est assez différente du point de vue du revenu, du prestige et du pouvoir social. De plus, ces situations (en particulier les revenus) varient fortement selon le canton de résidence (les différences de revenus entre cantons sont parfois même plus grandes que celles entre catégories d'enseignants à l'intérieur d'un même canton: par ex., un enseignant primaire à ZM gagne, en fin de carrière, plus qu'un enseignant de gymnase à NE).

Enfin, il existe une autre caractéristique qui différencie les enseignants entre eux, et qui est souvent mal perçue par ceux qui raisonnent selon des stéréotypes tels que "les enseignants paissant, voulant ceci ou cela". En effet, face aux enseignants (probablement une minorité) qui, sur la plan local, cantonal ou national, sont actifs dans des associations professionnelles, des commissions de réforme, des groupes de réflexions pédagogiques, etc., il existe une portion importante d'enseignants qui travaille repliée sur elle-même. Et, naturellement, il n'est pas sûr que le premier groupe soit toujours le porte-parole fidèle de l'ensemble des opinions de la catégorie enseignante.

b) Les parents

L'importance du rôle des parents - en tant que "porteurs" de l'école - est régulièrement soulignée dans les milieux pédagogiques, mais en réalité, cette catégorie ne forme pas à proprement parler un groupe social (au même titre que les enseignants par exemple): du fait des augmentations sociales des parents et du caractère "passager" de la situation de parent, mais aussi de la diversité des filières, des effets de la sélection (les parents des enfants "qui réussissent" ont d'autres intérêts que ceux dont les enfants subissent des échecs), etc.

1) Cf. M. VUILLE, "Les maîtres d'école", Delta, Vevey, 1978.

Il faut cependant noter que l'action de certaines minorités, qui se sont, ici et là, constituées en "associations de parents", a une certaine influence, que ce soit directement sur le fonctionnement de l'école ou sur la politique de l'éducation.

c) Les "politiciens de l'éducation"

Le chapitre consacré à la politique de l'éducation a montré que celle-ci n'est, de loin, pas l'apanage exclusif des hommes politiques (parlementaires, conseillers d'état, représentants de partis, responsables communaux, etc.). De toute manière, parmi ceux-ci, rares sont ceux qui sont considérés exclusivement comme des "politiciens de l'éducation". Il s'agit au contraire de politiciens qui s'occupent aussi d'éducation, et dont les motivations et les préoccupations essentielles sont comparables à celles de leurs collègues: objectifs politiques à réaliser, prestige, pouvoir, popularité, etc. Il est dès lors normal que, à ce niveau, les objectifs éducatifs soient subordonnés ou du moins tiennent largement compte de ces données.

d) Les administrateurs de l'éducation

Ce groupe paraît relativement homogène (ex. responsables de secteurs scolaires dans les DIP), et les décisions touchant au système éducatif (changement de structure et de répartition de compétences notamment) peuvent exercer une influence directe sur les situations professionnelles de ces membres.

Par conséquent, comme pour les enseignants, les motivations et les buts de ce groupe sont souvent ambiguës, dans la mesure où les objectifs éducatifs, pédagogiques, sont mêlés aux intérêts individuels ou du groupe.

e) Les planificateurs et les "chercheurs opérationnels" en éducation

Les intérêts de cette catégorie se définissent moins par rapport au fonctionnement immédiat de l'école que par rapport aux activités inhérentes aux changements, aux réformes. C'est, en effet, des mauvais fonctionnements (vrais ou présumés) de l'école, et de la nécessité d'y porter remède (de prévoir, d'organiser et d'évaluer les "traitements") que ce groupe tire sa légitimité, son prestige et ses possibilités de développement et de carrière.

4.7.3 L'éducation et les groupes d'opinion et d'intérêt

Il y a quelques années, on a vu surgir dans les milieux "engagés" de toutes sortes, une "mode" qui présente l'école comme un lieu privilégié, où peuvent être modifiés les attitudes et les comportements des jeunes envers des questions qui intéressent tel ou tel groupe social. C'est ainsi que, tour à tour, l'école fut soumise à des pressions pour qu'elle tienne compte de thèmes tels que la protection de l'environnement, l'économie d'énergie, l'éducation sexuelle, etc. Si les réponses officielles furent (à quelques exceptions près) généralement évasives et parfois même franchement hostiles, il est par contre difficile de mesurer dans quelle mesure les enseignants ont, volontairement, intégré ces nouveaux points de vue dans le cadre de leur enseignement.

4.7.4 Education et mass media

Etant donné l'ampleur du phénomène, son analyse constituerait une étude en soi, et ce n'est naturellement pas dans le cadre de ce travail qu'elle peut s'intégrer.

Nous ne pouvons ici que rappeler le rôle important des mass media (essentiellement la télévision): à la fois complémentaires et concurrentiels, ils exercent une pression certaine sur l'école, mais peuvent aussi être considérés comme un "contexte" de l'éducation.

4.7.5 Education, règles sociales et mentalités collectives

L'éducation n'échappe pas - comme la plupart des activités humaines - au quadrillage extrêmement fin et puissant (quoique parfois peu apparent pour les intéressés eux-mêmes) des règles sociales non formalisées. Un des points d'impact en est l'enseignant: son activité professionnelle¹⁾, mais aussi la sphère de sa vie privée (manières vestimentaires, attitudes et comportements en société, en famille, etc.).

1) Cf. par ex. l'évolution des règles informelles, mais néanmoins contraignantes pour l'enseignant, concernant la question de la punition corporelle.

Quant aux mentalités collectives, dont émanent ces règles, elles ne peuvent que se refléter dans la salle de classe, les programmes, etc., et d'autant plus que, l'école représente un des agents importants de leur reproduction, ou parfois, de leur évolution.

4.7.6 Acte éducatif et personnalité de l'enseignant

Comme nous l'avons déjà souligné, le système éducatif remplit plusieurs rôles: transmettre des connaissances, mais aussi une attitude personnelle face à celles-ci (ex. connaître et savoir ont-ils une valeur en soi ou seulement un but utilitaire? - y-a-t-il une hiérarchie entre les connaissances de type scientifique et celles de type littéraire? - etc.); transmettre des compétences, mais aussi les valoriser (ex. le travail intellectuel a-t-il plus de valeur que le travail manuel?); sélectionner, mais aussi légitimer cette sélection face aux élèves et aux parents, etc.

Or, il est clair - et les récentes expériences d'autoformation à l'aide de l'ordinateur et de programmes adéquats le montrent - que l'intervention directe de l'enseignant n'est pas toujours nécessaire, pour que certains objectifs éducatifs puissent être atteints: c'est ainsi que des apprentissages peuvent se réaliser, des connaissances être acquises et des sélections s'effectuer (tests, examens à l'aide de questionnaires à choix multiples, etc.), sans que la présence de l'enseignant soit à priori indispensable. Mais, si celle-ci est (encore) reconnue comme nécessaire, ce n'est pas tellement parce que les développements techniques des moyens d'enseignement les plus récents (manipulabilité et coûts des ordinateurs, par exemple) n'ont pas encore atteint leur optimum, mais parce qu'il n'est pas possible de "se passer" de la personnalité de l'enseignant, pour transmettre certaines connaissances et compétences, qualifiées de "qualitatives". En effet, si l'ordinateur - pour reprendre un exemple extrême, mais de plus en plus actuel - peut permettre à l'élève un certain nombre d'apprentissages et développer certains types de raisonnements opérationnels, ce n'est pas à travers ce type de matériel pédagogique que des valeurs et de règles sociales peuvent être intégrées.

per l'élève. Les théories psychologiques sur le développement de la personnalité ont clairement mis en évidence le rôle fondamental des mécanismes d'identification (dans le cas de l'élève, identification à l'enseignant) dans l'acquisition des valeurs du groupe social et des comportements normatifs. Et il en va de même pour des compétences fondamentales, telles que "apprendre à apprendre", apprendre "à se servir de son intelligence" (une des expériences fondamentales de l'élève étant probablement celle de "comprendre comment faire fonctionner son intelligence en observant la fonctionnement de celle de l'enseignant").

Dans cette perspective, il est clair que la personnalité de l'enseignant - son équilibre psychique, sa capacité de créer et de vivre positivement des relations humaines, son intuition et ses capacités de logique, d'analyse, de synthèse, etc. - demeure le maillon essentiel de l'acte éducatif. Maillon, mais aussi "contexte" avec lequel chaque décision de politique éducative, chaque tentative d'innovation ou de réforme doit compter. En effet, il est probablement illusoire (comme pensent souvent pouvoir le faire les "innovateurs" ou les administrateurs de l'éducation) de prétendre faire radicalement évoluer les comportements des enseignants par des cours de perfectionnement ou des recyclages. Car ce qui est en cause, ce qui en définitive compte vraiment, ce sont moins les compétences et les connaissances (qui peuvent se perfectionner) que les personnalités (qui sont bien plus stables). Et l'affirmation "on a les enseignants que l'on a formés" devrait être complétée par celle-ci: "on a les enseignants que les conditions sociales, les modes de recrutement et de sélection nous ont légués".

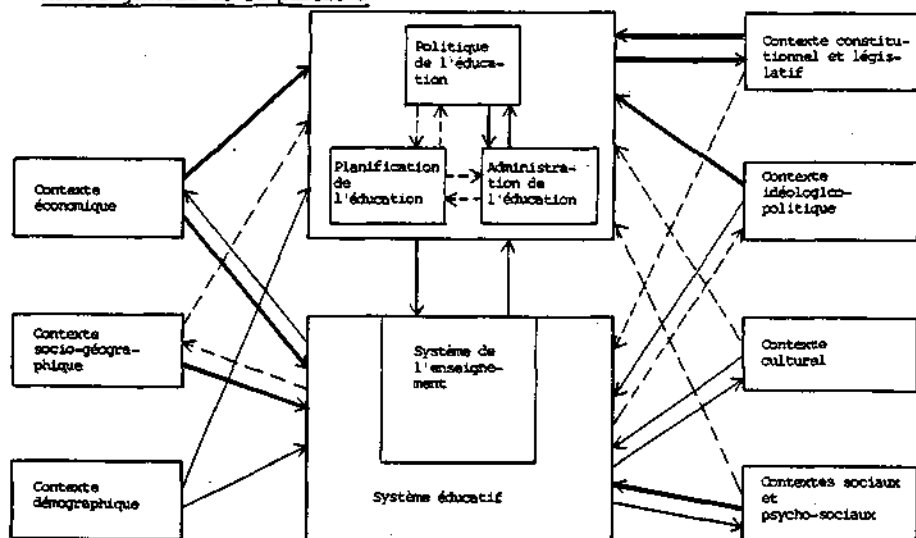
5. L'adéquation du modèle général à la réalité suisse

Le modèle explicité tout au long de la partie I (fig. 64) n'a que le statut d'hypothèse (encore que certaines des données présentées pourraient constituer un début de vérification). Confrontés à l'alternative de tenter d'initier "l'opérationnalisation" de l'ensemble du modèle ou d'approfondir "l'opérationnalisation" d'un secteur, nous avons choisis la deuxième voie.

C'est ainsi que, dans la partie II, nous avons analysé, et dans la mesure du possible quantifié, l'influence du contexte socio-géographique (et très partiellement des contextes démographiques, économiques et culturels) sur la relation entre l'offre et la demande éducative; en particulier, en partant de la situation des régions suisses de montagne (fig. 65).

Fig. 64

Modèle général de la partie I



Dans la partie III, par contre, nous avons esquissé une analyse des influences de l'éducation sur le contexte socio-géographique pour le cas des régions de montagne et nous avons montré quels sont et quels pourraient être¹⁾ les options et les rôles de la politique, et spécialement de la planification de l'éducation en vue de favoriser le développement régional, en particulier un développement de type endogène²⁾ (fig. 66).

Ajoutons que les poids des influences (flèches) des divers facteurs, dans les fig. 65 et 66, ne correspondent pas nécessairement à ceux du schéma général (fig. 64). En effet, dans les deux derniers cas, nous prenons en considération des sous-ensembles particuliers.

1) Le modèle général de cette étude a des objectifs descriptifs et explicatifs, donc aucunement normatifs. La démarche de la partie III comporte par contre certaines options politiques, dont celle prônant l'utilité d'une planification régionale de l'éducation. Si on se réfère au modèle de la fig. 66, il s'agira de renforcer les liaisons (A) et (B).

2) Cf. S. GUINDANI et M. BASSAND, "Maldéveloppement régional et identité", PPR, Lausanne, 1982.

PARTIE II

ASPECTS DU CONTEXTE SOCIO-GEOGRAPHIQUE SUISSE DE L'EDUCATION

A. INTRODUCTION

1. Note méthodologique
2. L'hypothèse générale
3. La définition socio-géographique de l'objet analysé
4. Les sources d'information de l'étude

B. LES DISPARITES SELON LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

5. La préscolarité
6. La scolarité primaire
7. La scolarité secondaire obligatoire
8. La formation secondaire supérieure
9. La formation professionnelle
10. La formation tertiaire (en particulier universitaire)
11. L'éducation des adultes

PARTIE II

ASPECTS DU CONTEXTE SOCIO-GEOGRAPHIQUE DE L'EDUCATION EN SUISSE

A. INTRODUCTION

1. Note méthodologique

1.1 Le rapport avec le modèle général

La première partie de cette étude a présenté un modèle général qui met en relation l'évolution du système éducatif avec la politique, la planification et l'administration de l'éducation, et qui souligne l'influence exercée sur le fait éducatif par différents contextes extra-éducatifs. Rappelons que les interrelations mises en évidence, n'ont qu'une valeur indicative, voire hypothétique, bien que l'existence de certaines d'entre elles - par exemple celle liant économie et éducation - soit couramment acceptée, voire en partie démontrée.

Dans cette deuxième partie, nous avons voulu centrer l'attention sur l'une des composantes de ce modèle: le contexte socio-géographique et son influence sur le système éducatif. Une analyse globale des liens entre les réalités socio-géographiques suisses et l'éducation étant néanmoins hors de portée d'une étude comme la présente, nous nous sommes limités à l'analyse d'un aspect de cette relation: celui des disparités éducatives liées à la répartition du territoire suisse en régions de montagne et régions de plaine, ainsi qu'en communes rurales et communes urbaines. Les différents contextes sociaux étant intimement liés entre eux, il a naturellement été impossible de s'en tenir strictement à l'analyse de l'influence du contexte socio-géographique. Au moment de l'explication, certains éléments particuliers des contextes économiques et culturels globaux ont donc également été pris en considération.

Dans la Partie I, nous avons déjà émis certaines hypothèses concernant l'influence du contexte socio-géographique sur l'évolution des systèmes éducatifs:

notamment que cet élément est généralement sous-estimé, et qu'il n'est pris en compte par la politique, la planification et l'administration de l'éducation que dans la mesure où les aires géographiques recoupent les aires institutionnelles (c'est-à-dire, par ex., dans les cantons qui sont complètement urbains ou ruraux, ce qui n'est souvent pas le cas).

De plus, s'il est vrai que le complexe "politique - planification - administration de l'éducation", en particulier dans le cadre cantonal, modèle effectivement la structure du système d'enseignement, et en partie son fonctionnement (l'offre éducative), par contre, l'analyse de l'ensemble des phénomènes éducatifs (le système éducatif tel que nous l'avons défini), et en particulier de la demande éducative, devrait faire ressortir que bien d'autres facteurs (économiques, culturels, socio-géographiques, etc.) entrent en jeu. Facteurs dont l'influence est - selon notre hypothèse - tout aussi puissante que celle de la politique de l'éducation.

Dans le cas du contexte socio-géographique, cela peut signifier que certaines caractéristiques régionales (par ex.: plus ou moins grande concentration de la population), tendent à créer des différences, voire des disparités éducatives (par exemple, moindre niveau et possibilités de formation dans certaines régions, donc pour une partie de la population). Une correction de ces distorsions nécessiterait alors une politique éducative prenant en compte ces différences, et intervenant par des mesures adéquates, plus énergiques que celles en vigueur actuellement. Cela implique aussi que les réalités et les revendications régionales soient prises en considération plus attentivement, là où s'élaborent la politique et la planification de l'éducation.

1.2 Une approche "problématisante"

- a) Nous avons précédemment montré (partie I) quels sont les mécanismes qui déclenchent l'action de la politique et de la planification de l'éducation, en particulier la prise de conscience - directe ou par l'intermédiaire de groupes de pression - de l'existence de situations reconnues comme problématiques.

Dans ce qui suit, nous essayerons donc de démontrer, ou du moins d'explicitier, l'existence de certains problèmes posés par les différences régionales et les disparités éducatives. Ceci dans le but de favoriser une meilleure compréhension des particularités régionales, mais aussi de stimuler des interventions aptes à atténuer ces problèmes. Notons néanmoins d'ores et déjà que cette réflexion ne s'est pas centrée sur des propositions précises d'intervention de la politique de l'éducation, mais plutôt sur la contribution générale possible de la planification de l'éducation (cf. partie III).

Notre démarche se veut néanmoins en rapport direct avec la pratique pédagogique et avec celle liée à la planification et à la politique de l'éducation - et a choisi une orientation "problem solving" avec des objectifs d'utilité à court ou à moyen terme.

- b) L'existence dans certaines régions du pays, en particulier dans les régions de montagne, de problèmes spécifiques dans le secteur de l'éducation, est une notion qui s'impose lentement¹⁾. En effet, des années après la naissance de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM²), instituant la possibilité d'allouer des crédits fédéraux, notamment pour les infrastructures éducatives des régions de montagne, il a fallu constater que les données précises qui confirmeraient l'existence de ces problèmes spécifiques étaient encore rares, et que même la prise de conscience de ce fait était encore assez superficielle, il n'y a pas si longtemps. On était seulement et assez vaguement conscient du fait que "les jeunes des régions de montagne font moins fréquemment des études que ceux des villes".

Cette conscience était "vague", même chez ceux d'entre eux qui avaient pu, au contraire, faire des études. Ces jeunes, venant des zones de montagne, avaient souvent été confrontés à de longs trajets journaliers pour atteindre les écoles situées dans les villes; ils avaient connu les déchirements provoqués par la nécessité, pour les enfants de 11 ou de 12 ans, de partir chaque dimanche soir de chez eux pour être "enfermés" dans un internat en ville pendant une semaine.

1) Cf. E. POGGIA, "La planification de l'éducation dans les régions de montagne suisses: exemple d'un niveau émergent de la planification", dans Bulletin CDIP no 33, op.cit.

2) Acceptée en 1974.

Souvent, le certificat de fin d'études représentait pour eux la nécessité d'abandonner définitivement le village natal pour entrer dans le monde urbain, mais il signifiait aussi le premier pas sur la voie de la réussite sociale. Ceci compensait cela et écartait du même coup une éventuelle contribution à la prise de conscience des problèmes de ces régions de la part de ceux qui auraient eu la formation intellectuelle pour mieux saisir la situation.

- c) Néanmoins les mécanismes de la LIM (constitutions des régions de montagne en instance politique, études sur la situation, etc.) ainsi que la revalorisation de notions telles que la décentralisation et l'autonomie locale ont amené, depuis quelques années, les régions de montagne elles-mêmes, à se pencher sur leurs problèmes éducatifs. D'autre part, la mise sur pied de tout un programme national de recherche sur les problèmes régionaux (financé par le Fonds national suisse pour la recherche) a contribué à éveiller l'intérêt des milieux de la recherche pour ces problématiques. Les autorités éducatives cantonales, quant à elles, ont actuellement à faire face à un problème urgent et épineux qui les contraint à concentrer leur attention sur les régions de montagne: la baisse de la natalité fait particulièrement sentir ses effets dans les communes rurales. D'où la "nécessité" de fermer des classes. Mais le faire peut signifier non seulement abolir une place de travail, mais aussi fermer l'école du village avec le cortège de réactions que cela déclenche.

- d) Dans ce qui suit, nous exposerons les différents problèmes éducatifs des régions de montagne¹⁾, sous forme d'hypothèses, pour tenter de démontrer l'existence réelle de ces problèmes et donner, si possible, quelques indications sur leurs causes.

Cette manière de procéder pose certaines questions méthodologiques et épistémologiques, notamment la suivante: "que signifie démontrer l'existence de certains problèmes?"

La réponse opératoire à cette question suppose à notre avis deux démarches complémentaires:

- une "démarche classificatoire" qui permet, sur la base de critères éthiques ou idéologiques, de classer des "situations sociales" dans la catégorie des "situations problématiques";

1) Pour une synthèse de la littérature scientifique suisse et étrangère à ce sujet, voir P. FURTER, "Education et développement régional, introduction", multicopié, Genève, 1981.

- une "démarche expérimentale" en vue de confirmer ou infirmer la présence de ces situations particulières dont l'existence a été posée comme hypothèse.

Dans le cadre de cette étude, nous essayerons donc d'appliquer systématiquement aux différentes hypothèses posées la méthode consistant à diversifier les deux étapes.

- e) Le choix des critères de "problématicité" ne constitue pas une démarche scientifique, mais plutôt éthique, idéologique, voire politique. Dans notre cas, les deux critères de base de "problématicité" choisis sont les suivants:

- "impossibilité d'atteindre le maximum d'épanouissement personnel et collectif compatible avec les contraintes environnementales objectivement insurmontables". Par exemple: dans certaines situations, le manque de nourriture dû à des calamités naturelles peut faire partie des "limites objectives"; le même manque dû à une mauvaise distribution de la nourriture entrerait dans la catégorie des problèmes envisagés ici;
- "mauvais fonctionnement";
- "inefficacité sociale".

A partir de ces trois critères généraux, nous prendrons en considération quatre critères spécifiques de "problématicité" particulièrement pertinents pour les situations sociales qui nous intéressent:

- impossibilité pour chaque individu de bénéficier d'une éducation qui corresponde à ses potentialités intellectuelles;
- impossibilité pour les habitants d'une région de bénéficier d'une éducation comparable à celle accessible aux habitants des autres régions du pays;
- impossibilité pour chaque entité territoriale (commune, région, canton) de compter sur un système éducatif compatible avec son identité culturelle;
- impossibilité de compter sur un système éducatif compatible avec son développement économique et social.

- f) Du moment que l'existence d'une situation problématique est reconnue, il n'est pas sûr à en rechercher les causes. Pour un certain nombre de ces situations, nous avons formulé des hypothèses causales et cherché certaines données pour les rendre "plausibles". Mais sans pour autant prétendre confirmer ou infirmer de telles hypothèses, tâche qui dépasserait de loin le cadre de ce travail.

- g) A propos de la démarche que nous venons d'esquisser, quelques remarques s'imposent:

- il n'est pas exclu que certains critères de "problématicité" soient contradictoires entre eux, mais il s'agit là d'un système de valeurs et non pas d'un modèle scientifique; le premier ne supposant pas forcément une cohérence interne (encore que cela soit souhaitable);
- ces critères sont situés à l'intersection des postulats des régions elles-mêmes (par exemple exprimés dans les "concepts LLM") et notre position éthique, voire idéologique;
- malgré l'attention particulière que nous avons porté à la distinction des différentes démarches telles que nous les avons présentées ci-dessus, les différentes phases n'ont pas pu être toujours clairement séparées. Exemple: l'enquête auprès des enseignants, que nous relaterons par la suite, avait pour objectif de fournir des données en vue d'étayer les hypothèses sur l'existence d'un problème de qualité de l'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux ainsi que des problèmes pour les enseignants de ces classes. Mais elle a eu du même coup pour effet de déclencher une certaine mobilisation, notamment des milieux enseignants, en vue de dépasser ces situations (connaissance en tant que moteur de l'action!).
- Les questions que nous abordons dans ce travail touchent, selon notre hypothèse, l'ensemble du territoire de montagne suisse. Mais, étant donné la complexité de la problématique, il était évident que nous ne pouvions pas l'étudier en détail pour toutes les régions dont il est composé (qui ne sont pas, comme nous le verrons par la suite, homogènes, et ceci à plusieurs points de vue). Cette étude fut donc liée à deux autres recherches, plus détaillées, menées dans les régions de montagne du Rigi et des Franches-Montagnes¹⁾.
- Les hypothèses dont nous sommes partis sont inhérentes aux zones de montagne suisses. Au cours de l'étude, nous nous sommes aperçus qu'une autre dimension socio-géographique joue un rôle important dans presque

1) Cf. S. GUINDANI et S. HANART, "Education et développement régional - Une étude de cas: les Franches-Montagnes (Jura)", Cahier de la Section des sciences de l'éducation, no 30, Université de GE, septembre 1982, et U. SCHLIENGER, "Education et développement régional en Suisse - lokale und regionale Schule: Untersuchungen und Fallstudien aus dem Raum Zentral-Schweiz", multicopié, Lucerne, 1983.

toutes les situations éducatives traitées ici: il s'agit de la dimension "concentration de la population" dont un des indicateurs essentiels est la taille de la commune, et que nous avons nommé "dimension rurale".

Les deux dimensions "montagne" et "ruralité" interfèrent donc constamment dans cette étude, mais ne sont pas pour autant indépendantes l'une de l'autre. Ceci dans la mesure où, en simplifiant, la partie montagneuse du territoire est plus rurale que le reste du pays, tout en étant loin de pouvoir être définie entièrement par la dimension "rurale".

- Une des questions qui a, dès le début de ce travail, retenu notre attention est celle des conditions institutionnelles de la recherche, ou encore de son rapport à la pratique. L'expérience de maintes recherches en éducation¹⁾ montre que plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'une recherche "problem solving" soit efficace. En particulier, il faut qu'elle touche à des situations considérées comme problématiques et nécessitant une "solution" par des acteurs sociaux suffisamment puissants, ou alors qu'elle se donne les moyens de convaincre ces acteurs de l'existence d'une situation problématique et de l'utilité de l'appréhender (de bons résultats scientifiques n'étant pas suffisants à eux seuls...).

Dans la pratique suisse, l'existence de ces conditions nous ont amené à reconnaître:

- . l'utilité, voire la nécessité de pouvoir compter sur des "entrées institutionnelles" (dans notre cas, par exemple, les DIP), afin d'avoir accès aux données, d'être renseignés sur les "situations problématiques" par les acteurs sociaux précités, de pouvoir diffuser les résultats de la recherche dans les milieux intéressés, de pouvoir enfin mesurer les chances et les limites d'éventuelles solutions envisagées dans le cadre de la recherche;

1) Voir à ce sujet les résultats du séminaire international de recherche organisé par la CDIP et l'OFES en 1978 à Montreux, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, relaté dans "Innovation und Evaluation von Schulveranchen", Reihe EDK, Band 5, Haupt, Bern, 1981, ainsi que les résultats du séminaire organisé par la CDIP en 1981 à Bâle, en collaboration avec l'OCDE, sur "L'évaluation des innovations dans le secteur de l'école primaire".

- . l'utilité d'avoir des rapports étroits avec plusieurs autres acteurs de la pratique (par exemple les associations d'enseignants), dans la mesure où ce sont eux qui peuvent nous fournir la liste des problèmes "vécus sur le terrain", un feedback rapide quant à l'intérêt pratique des résultats de la recherche (possibilité de correction), ainsi qu'une aide importante dans la diffusion des résultats.

2. L'hypothèse générale de la partie II

2.1 Introduction

Afin de délimiter et de situer correctement le champ des hypothèses qui régissent cette partie de l'étude, il est utile de rappeler les relations qu'entretient le système éducatif avec d'autres secteurs de la société (selon notre modèle, avec les autres "contextes de l'éducation").

Ces relations peuvent être considérées comme un système d'influences réciproques, ou encore comme un système avec feedbacks multiples.

Dans cette partie II, l'accent est mis plutôt sur l'influence des "contextes", ainsi que du "complexe politique - planification - administration de l'éducation" sur le "système éducatif". Mais, il est aussi nécessaire de rappeler, quelles sont les influences du "système éducatif" sur les "contextes" (c'est-à-dire sur la société), autrement dit, quelles sont les "tâches de l'éducation". A un niveau régional (cantonal ou subcantonal dans le cas des régions de montagne d'un canton), ces tâches peuvent être résumées dans les catégories suivantes:

- répondre aux besoins du marché du travail régional (besoins actuels mais aussi, le cas échéant, besoins prévus dans le cadre d'une planification régionale; mais également influencer dans une certaine mesure ce marché, par la formation d'un certain type de main-d'œuvre, et par la création directe de postes de travail (d'enseignants par exemple);

- répondre à des besoins sociaux régionaux, c'est-à-dire mettre à disposition des compétences professionnelles nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique sociale régionale; mais aussi, contribuer à réaliser des objectifs à plus longue échéance (par exemple le maintien du potentiel humain régional à travers une formation appropriée à la situation locale);
- répondre aux demandes individuelles¹⁾ de formation générale ou professionnelle et de certification²⁾, demandes actuelles ou prévues, exprimées ou latentes;
- répondre à des demandes culturelles individuelles ou collectives, pouvant porter sur le contenu spécifique de la formation offerte (ex. formation artistique), mais aussi de manière plus générale, en vue d'influencer l'évolution des contenus de la "culture régionale ou locale", par exemple des représentations que les habitants d'une région ont d'eux-mêmes et des structures socio-géographiques dans lesquelles ils vivent (identité culturelle).

Il est évident que ces différentes tâches et demandes adressées au système éducatif ne sont pas nécessairement cohérentes, bien au contraire: un des problèmes qui se pose dans les zones de montagne est justement celui de leur contradiction³⁾.

La solution à cette question serait, dans l'esprit de certains du moins, d'installer un mécanisme dans lequel les différentes demandes adressées au système éducatif seraient "filtrées" par un système de planification qui mettrait en relation les objectifs choisis au niveau régional et les moyens mis en oeuvre pour les atteindre¹⁾.

Le genre, l'intensité et la combinaison des différentes de-

1) Demandes individuelles: demandes des individus, peuvent aussi être exprimées par des instances collectives (famille, groupe social, etc.). A ce propos, voir "Demande individuelle d'éducation", rapport analytique, CERI/OCDE, 1978, Paris.

2) Généralement exprimée par la demande d'accès à des diplômes. A propos de la liaison entre formation et certification, voir "Le rôle des diplômes dans l'enseignement et la vie professionnelle", ED (76)2, 1976, OCDE, Paris.

3) Par exemple, former des jeunes à certaines professions académiques peut signifier favoriser leur émigration, et donc réduire le potentiel humain de la région. Mais il est clair que certaines demandes se superposent "naturellement", notamment par le fait que les individus d'une collectivité sont influencés par le marché du travail local lors du choix de leur formation.

mandes éducatives révèlent en fait le type de développement économique, social et culturel des régions en question. Suivant la distinction de S. Guindani et M. Bassand²⁾, on peut admettre que ces développements se distribuent entre deux pôles: celui d'un développement endogène, mettant en oeuvre des compétences et des moyens contrôlés par la région en vue d'objectifs choisis par elle, et celui d'un développement exogène, où les objectifs et les moyens sont gérés à l'extérieur de la région.

Notre propos n'est pas ici de développer la question du rôle de l'éducation dans l'une ou l'autre de ces options, d'autant plus qu'il n'est pas certain que l'éducation puisse être considérée comme un instrument neutre pouvant s'adapter, également bien, aux deux types de développement envisagés³⁾.

Le fait d'insister sur les rôles de l'éducation en tant que réponse à l'une des demandes précitées ne signifie aucunement qu'elle ne peut pas avoir ou qu'elle n'a pas, dans la pratique, des rôles plus actifs à jouer: au contraire, l'éducation tient toute une série d'autres rôles pour lesquels l'autonomie et le pouvoir d'initiative des acteurs tels que les enseignants, les politiciens de l'éducation, les administrateurs, les chercheurs, sont très importants (transmission, voire production, de connaissances et de valeurs, développement intellectuel et moral des élèves, etc.).

- 1) Le mécanisme mis en oeuvre par la LIM est un pas dans cette direction. La traduction des différentes demandes, économiques, sociales, culturelles, en termes éducatifs nous semble néanmoins y être généralement très rudimentaire (cf. partie II).
- 2) S. GUINDANI et M. BASSAND, "Maldéveloppement régional et identité", Presses polytechniques romandes, 1982, Lausanne.
- 3) Si l'on considère par exemple qu'un des rôles primordiaux de l'école est de reproduire des connaissances scientifiques et technologiques, et si l'on tient compte que les centres de production de ces connaissances sont souvent urbains (universités, grandes entreprises), on peut penser que l'école est plus adaptée à un développement exogène qu'à un développement endogène. Ce doute n'est pas forcément en contradiction avec notre préférence culturelle et politique pour un développement endogène des régions de montagne suisses. Il est en effet possible que des solutions de compromis soient viables, dans lesquelles des éléments de développement exogène (des investissements économiques et culturels, par exemple) puissent être contrôlés par la région. C'est d'ailleurs dans cette perspective que nous avons envisagé l'étude sur les chances d'une planification régionale de l'éducation: voir Partie III.

Dans le cadre de cette étude, nous insisterons seulement sur une des demandes précitées: la demande individuelle de formation et de certification. Cependant, si nous formulons explicitement pour le secteur de l'éducation l'hypothèse d'un décalage entre cette demande et l'offre du système éducatif, nous suspectons le même genre de décalage pour les autres demandes.

Notons encore que les hypothèses adoptées ont été formulées sous la forme d'"insuffisances" d'une certaine offre éducative. A notre avis, il n'existe pas de critères absolus qui permettraient d'affirmer qu'un certain niveau d'offre est suffisant ou optimal: tout doit être rapporté à la demande (ou plutôt aux demandes). Le point de vue méthodologique que nous avons adopté ici est qu'une offre est optimale lorsqu'elle couvre intégralement la demande non seulement exprimée mais aussi latente.

2.2. Explicitation des termes de l'hypothèse générale

L'hypothèse générale de cette étude comporte schématiquement deux volets. Nous pensons:

- a) qu'il existe dans les régions de montagne suisses un décalage - c'est-à-dire une adéquation insuffisante - entre l'offre du système éducatif et la demande d'éducation et de certification émanant d'individus ou de groupes;
- b) que cette situation est à considérer comme un problème.

Dans ce qui suit, nous essayerons d'explicitier cette hypothèse, pour laquelle nous n'allons cependant pas appliquer la démarche présentée au chap. 1, et qui fait la distinction entre fait social et problème. Ce niveau nous paraît en effet trop général pour que cet exercice puisse être utile. Cette procédure sera par contre appliquée pour les hypothèses opérationnelles que nous dériverons de l'hypothèse générale.

Mais, en premier lieu, cette hypothèse demande à être clarifiée, notamment en ce qui concerne les termes "offre/demande" qui, dans le langage courant des sciences de l'éducation, ne peuvent pas être rattachés à des définitions univoques.

Nous essayerons donc de préciser ces termes et par la suite de proposer une formalisation possible de leur interaction.

2.2.1. La demande

Le concept de demande, ici employé au singulier, ne signifie aucunement que nous avons à faire à une demande homogène, provenant d'un seul type de population ou d'institution. Il s'agit au contraire d'un concept assembleur qui sous-tend toute une série de demandes différentes.

a) La demande peut être exprimée ou latente:

- exprimée par le fait que des enfants, des jeunes ou des adultes s'inscrivent dans certaines écoles ou par d'autres formes d'expression, telles que des revendications de parents d'élèves ou de certains milieux éducatifs, de milieux politiques, syndicaux, etc.
- latente dans le sens où pour un certain type de formation souhaitée, on prévoit la rencontre d'obstacles trop importants (difficultés intellectuelles, temps, coût, distance, etc.) pour qu'on essaie vraiment d'acquiescer cette formation et même d'en revendiquer la possibilité. Par exemple, dans les milieux socio-professionnels défavorisés, l'accomplissement d'études universitaires est souvent considéré comme un objectif inatteignable, du fait entre autre de la "distance culturelle" et des obstacles financiers présumés.

La demande latente peut devenir demande exprimée à certaines conditions: par exemple, si l'orientation scolaire ou professionnelle agit dans ce sens (pousser des jeunes à suivre une formation), s'il existe des facilités financières (bourses d'étude) ou des moyens de transport et d'hébergement (si cela est nécessaire).

On notera ainsi que deux facteurs sont essentiels pour le passage de la "démarche latente" à la "démarche exprimée" - et même souvent pour le développement de la "démarche latente" -: une structure peu sélective du système éducatif¹⁾ d'une part, et la décentralisation ou la bonne accessibilité des installations scolaires d'autre part. Ce qui signifie en d'autres termes que la demande éducative est largement influencée par l'offre du système éducatif.

b) La mesure de la demande

Il est très difficile de pouvoir mesurer, à une échelle plus large que celle d'une petite communauté la demande exprimée et encore plus la demande latente.

1) Le niveau de sélectivité du système éducatif agit de deux manières sur la demande: de manière directe (examens, notes, etc.) et de manière indirecte (prévision des futures difficultés scolaires).

On peut bien sûr relever le degré d'utilisation des services existants, mais les diverses offres éducatives impliquent généralement des conditions ou des obligations (obligation de fréquentation, conditions d'accès au secondaire supérieur, coûts de fréquentation, etc.) qui ne nous permettent pas de considérer que la fréquentation ou que la demande satisfaite corresponde à la demande exprimée ou latente.

D'autre part, considérer la demande satisfaite, mesurée sur la base de la fréquentation scolaire comme un indicateur de la demande exprimée, et encore plus latente, nous paraît très discutable¹⁾. En effet, ce raccourci n'est à notre avis valable que d'un point de vue quantitatif, et dans le cas où les élèves relèvent d'enseignements non obligatoires et sans conditions préalable d'accès (préscolaire, éducation des adultes).

On peut aussi tenter de faire ressortir la demande par diverses techniques sociologiques telles que:

- des sondages auprès des populations concernées. Mais le risque existe que les questions directes sur les activités formatives souhaitées biaisent les réponses, par le même mécanisme selon lequel l'offre induit la demande;
- des interviews collectives ou des discussions de groupes qui essaieraient de cerner une vision plus dynamique et qualitative de la demande, mais où les options propres aux chercheurs peuvent avoir une très grande influence sur les résultats²⁾. Risque encore plus grand dans le cadre de "recherches-action", où la population concernée est sensée participer à la mise en oeuvre d'un projet éducatif.

Ces techniques ont été appliquées pour les études de cas du Rigi et des Franches-Montagnes³⁾, mais elles exigeaient des investissements bien trop importants pour l'étude de l'ensemble des zones de montagne suisses.

1) Cette confusion nous semble être du même type que celle existant parfois en sciences économiques, et qui assimile "demande" et "demande solvable".

2) Des techniques de contrôle et d'élimination de ces biais (par ex. répétitions des interviews par des groupes de chercheurs différents ou échelonnées dans le temps) - telles qu'elles nous sont présentées par H. HUBERMAN dans "Splendeurs, misères et promesses de la recherche qualitative", Education et recherche no 9, 1981 - sont difficilement applicables, vu leur coût, à des ensembles plus larges que ceux d'une petite communauté ou d'un petit groupe.

3) S. GUINDANI, S. HANHART et U. SCHLIENGER, op.cit.

2.2.2. L'offre¹⁾

a) Les caractéristiques quantitatives de l'offre sont liées, d'une part, à son accessibilité matérielle - accessibilité géographique, coût d'inscription et de fréquentation, éventuellement limitation des places disponibles (numerus clausus ou limitation des postes de travail pour la formation professionnelle) - et d'autre part, à son accessibilité "intellectuelle", liée aux critères d'accès (conditions d'admission, formation préalable requise, etc.) de chaque formation au-delà du degré primaire.

b) L'offre a des composantes quantitatives mais aussi qualitatives, celles-ci nous renvoyant alors à une définition de la qualité de l'enseignement²⁾.

La définition la plus courante est celle qui lie la qualité de l'enseignement à la réussite scolaire, en particulier à la réussite scolaire qui permet d'avoir accès ou de se maintenir dans les filières "à hautes exigences". Par exemple, une école primaire est "bonne" si elle permet à un large pourcentage d'élèves de passer dans une école secondaire pré-gymnasiale. Il s'agit là d'une approche normative qui reconnaît les valeurs et les objectifs dominants du système scolaire dont les critères de qualité sont généralement codifiés dans des programmes et des normes d'examen.

Notons qu'en Suisse, dans la plupart des cas, ces normes sont fixées au niveau cantonal, supracantonal (programmes romands par exemple), voire fédéral (formation professionnelle, maturité). Elles ne sont donc pas (ou peu) adaptables à des situations géographiques intracantonales (et bien entendu à des situations sociales spécifiques: ex. groupes défavorisés, étrangers, etc.). L'application de ces critères de qualité a des effets d'uniformisation (par ex. des différents systèmes éducatifs cantonaux), mais peut aussi provoquer une inadéquation entre le système scolaire (l'offre éducative) et des réalités socio-géographiques spécifiques (le besoin ou la demande éducative).

1) Offre-offres. Comme dans le cas de la demande, la singularité sous-tend la présence de multiples composantes.

2) Cf. P. FURTER "Une approche régionale de la qualité de la formation", Education et recherche no 1, 1982, ainsi que G. CARDON, "Qualité du service éducatif: le point de vue culturel", IIEP, 1979, multicopié.

A propos du débat actuel sur l'évaluation des élèves, voir par exemple les différents travaux de J. CARDINET, IRDP, et notamment "Les deux visées de l'évaluation formative", IRDP/R 79.09, 1979, Neuchâtel.

D'autres critères de qualité (et donc d'autres définitions de la qualité de l'enseignement) peuvent être pris en considération, en particulier ceux qui s'articulent autour des concepts d'efficacité et de rendement. On met ici en relation, pour un lieu et un temps donné, les "coûts" de l'enseignement et les "bénéfices" qu'en retirent les enseignés. La phase déterminante de cette approche évaluative est bien entendu celle du choix des facteurs de coût et de bénéfice.

Ainsi, sur le plan des coûts, on prendra généralement en considération les bâtiments scolaires, le matériel, les salaires du personnel enseignant et administratif, etc.; on pourrait aussi prendre en compte par exemple le temps et l'énergie dépensés par les enseignés (un enseignement où les élèves ont moins de temps et d'énergie à fournir pour un même résultat est bien entendu plus efficace). Quant aux bénéfices, ils peuvent être de plusieurs ordres:

- des bénéfices relevant des critères de "qualité scolaire" mentionnés plus haut
- le développement d'attitudes et de savoir-faire non-mesurables par les critères de sélection scolaire, mais liés à des comportements sociaux jugés positifs (liés à un code moral, religieux ou éthique: compétitivité, altruisme, savoir-faire, fair-play, etc.)
- l'élévation du "niveau culturel ou professionnel" de tous les élèves, même si cela conduit à un nombre moindre de réussites scolaires individuelles.

Une troisième approche possible du concept de qualité de l'enseignement, que l'on pourrait qualifier de sociologique, mettrait au centre de ses réflexions le développement de compétences et de connaissances, utilisables en priorité dans le cadre de la communauté ou du groupe social de référence.

Ainsi, pour le cas qui nous intéresse ici, un bon enseignement serait celui qui s'insérerait dans un certain type de développement économique, social et culturel de la région de montagne en question. Des contradictions peuvent bien entendu surgir entre l'application de ce critère et celle du critère scolaire de qualité, tout comme il peut y avoir contradiction entre promotion sociale individuelle et promotion du groupe ou de la communauté locale. Cette dernière approche du problème de la qualité éducative montre bien que la demande sociale ne peut se résumer à la somme des demandes individuelles en matière de formation (voir chap. 2.1.), mais aussi qu'il n'existe pas de frontière rigoureusement tracée entre ces deux demandes qui s'influencent mutuellement.

2.2.3. Les liens entre offre et demande

- a) Nous avons déjà fait allusion aux effets induits de l'offre sur la demande d'éducation (en particulier sur la demande exprimée et encore plus sur la demande satisfaite). Par ailleurs, rappelons que le courant dominant des années 60 (et en partie 70) en matière de planification et de politique de l'éducation, pensait que, pour atteindre certains résultats au niveau de la formation des individus, il était suffisant d'agir sur l'offre (décentralisation des écoles, sélection plus tardive, etc.) pour qu'automatiquement la demande s'adapte à la nouvelle situation¹⁾.

Que cette affirmation soit excessive nous paraît assez facilement démontrable, pour deux raisons au moins:

- le niveau et le type de demande éducative reflètent très souvent des valeurs sociales et culturelles propres à chaque groupe ou classe. Par exemple, la demande des familles dont les parents ont une formation universitaire est bien différente de celle des familles ouvrières.

- des situations ou des changements extérieurs au système éducatif peuvent influencer la demande. Par exemple, dans les années 77-78, au moment de la prise de conscience de la "surproduction" d'enseignants par rapport aux futurs postes de travail, le nombre de candidats dans les écoles normales (ou séminaires pédagogiques) a nettement diminué dans plusieurs cantons, sans pour autant qu'il y ait eu un changement de l'offre de formation pour ces professions.

- b) Le phénomène inverse, l'influence de la demande sur l'offre, est un phénomène généralement reconnu. Dans une récente étude, menée par l'OCDE sur la scolarité obligatoire, on notait par exemple que la prolongation de cette scolarité - décidée par les autorités politiques des pays membres à différentes époques - a souvent été précédée par une accentuation de la demande, exprimée par une fréquentation accrue des formations suivant immédiatement la scolarité obligatoire. En d'autres termes, on a rendu obligatoire pour tous les formations pour lesquelles une très large demande existait déjà²⁾.

1) voir à ce propos les nombreuses publications de l'UNESCO et de l'OCDE sur la planification de l'éducation. Pour une synthèse des travaux de l'OCDE, voir E. POGLIA "Historique de la planification de l'enseignement", Coopération internationale en éducation no 12, 1981, Berne.

2) E. POGLIA, "L'enseignement obligatoire dans les pays de l'OCDE: analyse quantitative", CIE, 1981, Berne, qui relate les résultats d'une étude de l'OCDE faite de 1979 à 1981.

Ce phénomène étant admis, cela ne signifie pas que les mécanismes précis de cette influence soient pleinement connus. D'autant plus que celle-ci dépend des structures et des comportements politiques plus généraux, notamment dans les pays où les collectivités publiques sont largement responsables du système éducatif, ou au moins de certaines filières, et degrés. Notons qu'en Suisse, c'est la case pour la scolarité obligatoire, pour une partie de la scolarité secondaire non-obligatoire (responsabilité importante des milieux économiques dans la formation professionnelle), pour une large partie du préscolaire et du tertiaire, tandis que l'éducation des adultes est presque entièrement régie par l'initiative privée.

Dans le chapitre suivant, nous allons essayer de formaliser les influences de la demande sur l'offre et leurs interrelations, selon la structure et le fonctionnement du pouvoir politique. Notons que ce "modèle" tient compte avant tout des aspects quantitatifs de l'offre, mais qu'il garde sa signification pour ses aspects qualitatifs.

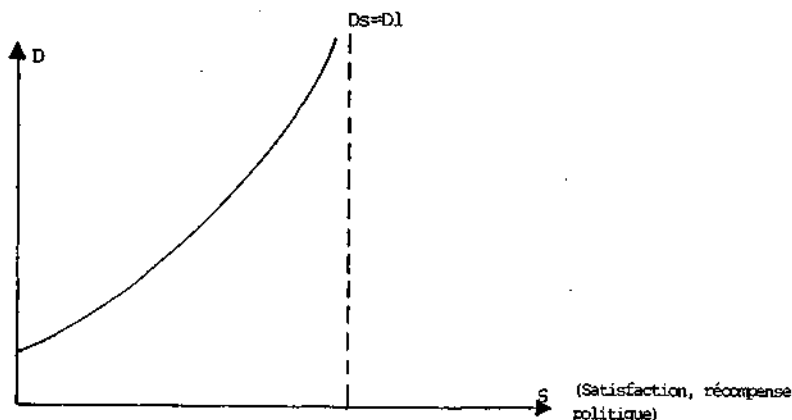
2.2.4. Un modèle possible

En premier lieu, quelques définitions opératoires (inhérentes à ce modèle): par offre, nous entendons les possibilités de formation offertes par les milieux politiques de l'éducation (les responsables politiques), et par demande, la demande satisfaite, exprimée ou latente de la population quant aux possibilités de formation. L'offre et la demande éducative se rencontrent sur un "marché politique", où la monnaie d'échange est la "satisfaction" de la population: pour un certain niveau d'éducation, la population est d'accord de payer un certain prix politique qui se traduira en principe par une récompense politique (exprimée, par exemple, par un vote lors d'une élection).

Graphiquement, ce jeu de l'offre et de la demande en matière d'éducation peut être représenté comme suit:

1. La forme de la demande

Plus la demande satisfaite augmente et plus la satisfaction politique de la population, donc la récompense politique, augmente; mais si la demande satisfaite atteint (ou correspond à) la demande latente, la satisfaction n'augmente plus.

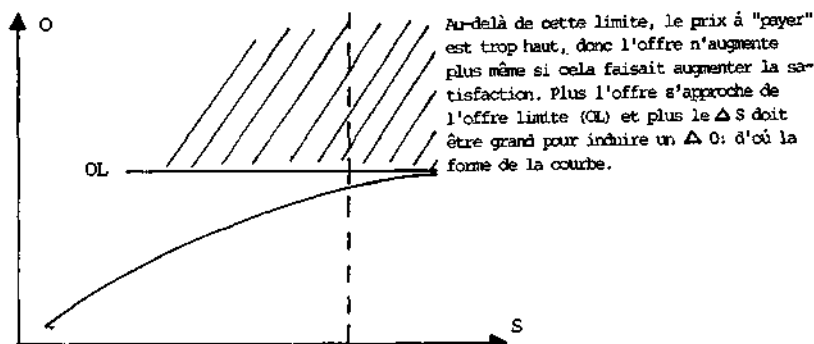


La limite de S est constituée par la demande latente (non exprimée)

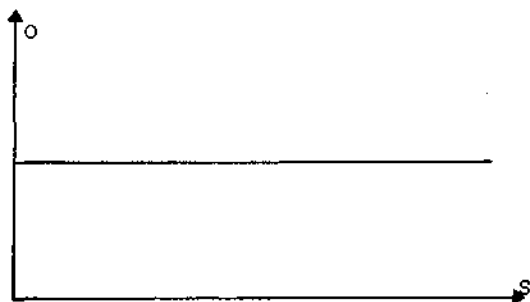
La forme de cette courbe peut bien entendu varier selon la situation considérée; il est néanmoins probable que plus la demande satisfaite s'approche de la demande latente et plus le ΔD doit être grand pour engendrer un ΔS correspondant (d'où la forme de la courbe).

2. La forme de l'offre

- Dans un contexte politique d'autogestion (gestion de la communauté en question par elle-même) et démocratique, la classe politique (celle qui peut manipuler l'offre éducative) est liée (par exemple à travers des élections) à la satisfaction de la population. Cette classe politique a donc intérêt à susciter le plus de "satisfaction politique" par une offre abondante d'éducation, mais elle doit le "payer" (par exemple en réduisant d'autres offres ou en imposant des impôts plus lourds), donc son offre n'ira pas au-delà d'une certaine limite.



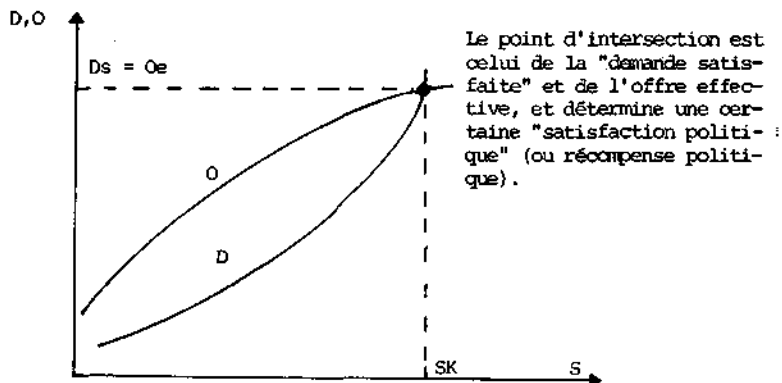
- Dans un contexte d'hétérogénéité non-démocratique, la classe politique peut déterminer le niveau de l'offre éducative, sans tenir compte du niveau de satisfaction de la population (donc sur la base de critères différents). Dans le cas extrême, la forme de l'offre est la suivante:



Bien entendu, de nombreuses situations intermédiaires sont possibles.

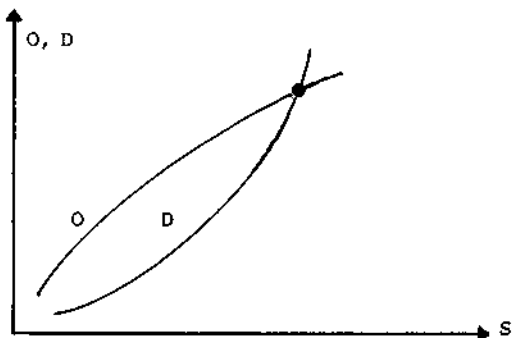
3. Les rapports entre offre et demande

Dans la situation d'équilibre - et nous voyons que, dans le domaine éducatif, l'existence de "paliers d'équilibre" est la règle générale -, les courbes de l'offre rencontrent celles de la demande.



Différentes situations peuvent se présenter et déterminer les rapports des courbes O - D:

La situation d'autogestion



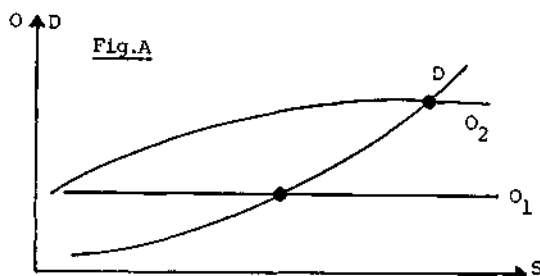
Pour que cette situation se réalise, il faut que les instances politiques qui décident en matière d'éducation aient la même base géographique que la population. Par exemple, l'autorité communale, dépendant directement de la satisfaction politique de ses électeurs, aura tendance à tenir compte de la demande éducative de la population de la commune; par contre, l'autorité cantonale se sentira beaucoup moins liée à la satisfaction de la population d'une certaine commune (d'autant moins que celle-ci est peu significative par rapport au volume total des électeurs).

La situation d'"hétérogestion" (gestion extérieure)

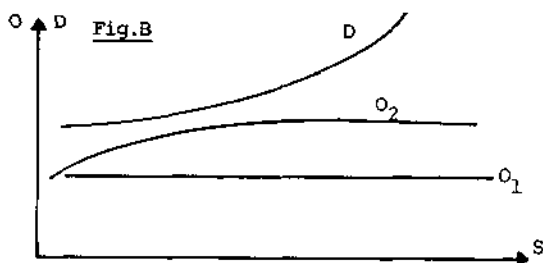
L'autorité ne dépend pas ou peu de la satisfaction de la population: différents types d'offres (O_2 et O_1) sont possibles:

- O_2 : l'autorité politique n'a qu'un intérêt limité à la satisfaction de la population, la courbe est très plate
- O_1 : l'autorité politique n'est pas du tout influencée par la satisfaction de la population; elle impose son offre sur la base d'autres critères. La courbe est une droite parallèle à l'axe S (ce cas extrême ne nous semble pas très probable).

C'est dans ce cas-là que nous avons le plus de probabilité de retrouver des situations de non-équilibre (fig. B).

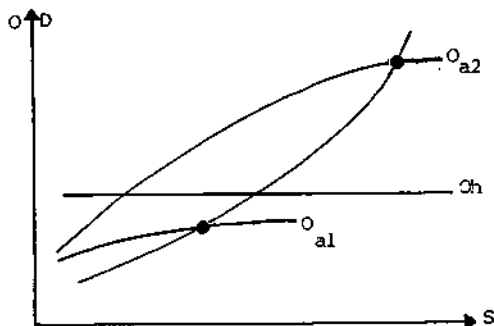


Le point d'équilibre entre O et D peut exister ou non; même dans le cas où il existe (Fig. A), il n'est pas (ou peu) dû à une action de la demande: l'autorité politique "octroie" un niveau d'offre sans se soucier du niveau de satisfaction.



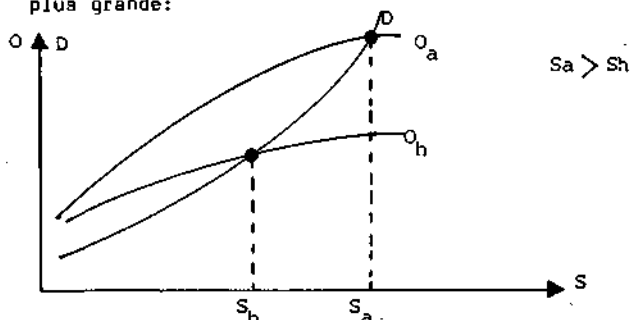
4. Comparaison entre régions (ex. de montagne) "hétérogérées" et régions "autogérées" en éducation

Selon notre distinction, le premier cas serait celui où les compétences éducatives concernant l'offre au niveau communal ou régional se situent essentiellement au niveau cantonal - voire fédéral - (par exemple, la décision d'ouvrir ou de fermer une école), courbe O_h sur la graphique qui suit; et le deuxième cas, celui où les décisions sont prises au niveau communal (courbe O_a).

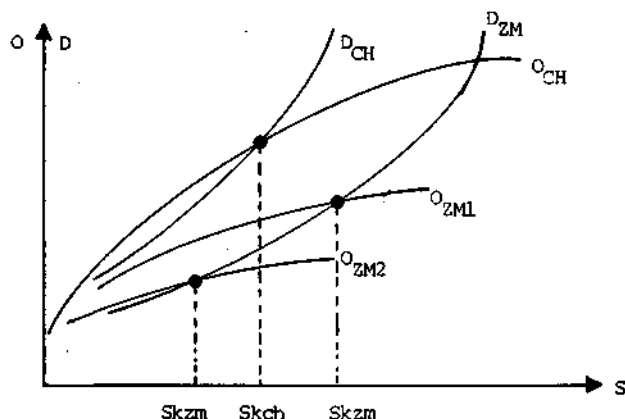


Il se peut que la demande satisfaite soit plus grande dans le cas "autogestion", parce que l'autorité politique locale est sensible à la courbe de la demande, mais aussi le contraire, car cette autorité doit tenir compte des coûts très élevés de son offre (conditions financières de la commune, donc charges fiscales à la population, etc.).

On peut néanmoins supposer qu'à parité de coûts de l'offre, la situation d'"autogestion" dégage une demande satisfaite plus grande:



5. Comparaisons entre régions de montagne¹⁾ et le reste de la Suisse



Commentaire

- Dans les régions de montagne, la demande est probablement moins grande que par exemple dans les régions urbaines (conditions socio-culturelles différentes): $D_{CH} > D_{ZM}$

- L'offre pour les premières tient beaucoup moins compte de la satisfaction de la population, car elle dépend en grande partie de l'autorité cantonale qui risque d'être politiquement plus sensible à la satisfaction de la population urbaine; d'ailleurs, les "coûts de l'offre" (ex. coût par élève) sont plus élevés dans ces régions;

¹⁾ cf. définition au chap. 3

- Le point d'équilibre entre offre et demande dans les régions de montagne (s'il existe) correspond donc à une "demande satisfaite" plus faible que pour le reste de la Suisse. Par contre, le niveau de satisfaction (S_k) n'est pas nécessairement moins élevé; il le serait seulement si les courbes de demande étaient les mêmes (par exemple dans le cas de fermetures "forcées" d'écoles villageoises).

6. Utilité de ce modèle

Bien qu'il s'agisse là de réflexions théoriques, difficilement traduisibles en un modèle opérationnel, nous pensons qu'elles peuvent fournir certaines pistes pour comprendre des situations pouvant se présenter dans la relation entre offre et demande éducatives dans les régions de montagne, situations que nous analyserons par la suite.

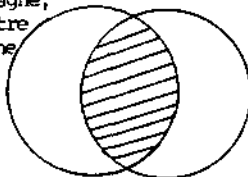
2.2.5. Le passage de l'hypothèse générale aux hypothèses opérationnelles

- a) La démarche "idéale", en vue de traiter notre hypothèse générale (chap. 2.2.), consisterait à la scinder en un certain nombre de sous-hypothèses, supposées recouvrir l'ensemble de son champ sémantique, puis à vérifier ou à confirmer ces sous-hypothèses.

Or, dans le cadre de cette étude, la confirmation ou l'infirmerie de l'hypothèse générale ou des sous-hypothèses ne peut pas être abordée de front (manque de données, difficultés méthodologiques, etc.) et nous sommes donc contraints d'énoncer des hypothèses plus faciles à manier qui recouvrent en partie seulement l'hypothèse initiale. Ainsi, confirmer cette hypothèse "de remplacement" signifie seulement en partie confirmer celle d'origine. De plus, l'hypothèse de remplacement peut contenir d'autres éléments que celle de base.

Hypothèse "Initiale"

Dans les régions de montagne, il existe un décalage entre offre et demande, donc une situation problématique.



Hypothèse de "remplacement"

Dans les régions de montagne, l'offre éducative et la demande satisfaite sont inférieures à celles des autres régions du pays.

L'hypothèse de remplacement que nous avons adoptée ici consiste à dire que l'offre d'éducation dans les zones de montagne suisses est inférieure en quantité et qualité à celle des autres régions du pays, et qu'il en est de même pour la demande satisfaite.

Nous n'avons donc pas abordé de manière systématique le volet de la demande exprimée ou latente dans cette étude. Ceci a par contre été fait dans les études de cas déjà citées sur le Rigi et les Franches-Montagnes¹⁾.

Pour chacune des hypothèses sectorielles - dérivées de l'hypothèse générale -, nous avons répété cette opération (énonciations d'hypothèses de remplacement) et nous avons ainsi obtenu nos hypothèses opérationnelles.

- b) La démarche adoptée pour l'ensemble de cette étude comporte les étapes suivantes:
1. dériver de l'hypothèse générale une série d'hypothèses sectorielles
 2. examiner chacune d'elles sous l'angle de critères (chap. 1.2.2.) propres à classer une situation comme étant problématique
 3. remplacer les hypothèses sectorielles par des hypothèses opérationnelles
 4. présenter les données qui semblent pouvoir confirmer ou infirmer ces hypothèses
 5. énoncer certaines indications quant aux causes des faits et des problèmes mis en évidence.

3. La définition socio-géographique de l'objet analysé

3.1. Territoire de montagne et régions de montagne

Il est bien clair que les conclusions d'une telle étude dépendent étroitement de la définition de l'objet étudié. Le choix de cette définition comporte l'appréciation de plusieurs éléments:

- a) il ne s'agit pas, et c'est une option autant épistémologique que politique, de constituer, à partir d'un ensemble donné (par exemple les communes suisses), des catégories cohérentes

1) U. SCHLIENGER et S. GUINDANI, S. HANHART, op.cit.

ayant un certain nombre de caractères communs; on aurait là des "catégories sociologiques" et non des "catégories sociales". Il s'agit plutôt de repérer des catégories qui ont une existence réelle, c'est-à-dire qui soient perçues comme "existantes" par des acteurs sociaux représentatifs et qu'elles s'appuient sur une structure économique, sociale, culturelle, institutionnelle et politique réelle.

Nous avons déjà insisté sur l'orientation "problem solving" de cette étude. Dans ce sens, il s'agissait de choisir une définition qui couvre une entité réelle pour laquelle les résultats de la recherche puissent être, le cas échéant, un stimulant à l'action.

Même en partant de cette approche, plusieurs définitions restent possibles, et comme l'écrit STOCKER¹⁾, "on ne peut pas, de manière stricte parler de zone de montagne. Une analyse fine montre que le concept de zone de montagne, tel qu'il est employé dans le langage commun, peut être scindé en une série de aubrégions différentes selon la combinaison de critères qu'on choisit".

b) Tenant compte de la nécessité de disposer d'une définition déjà reconnue et facilement maniable du point de vue statistique, deux définitions de zone de montagne s'avéraient possibles:

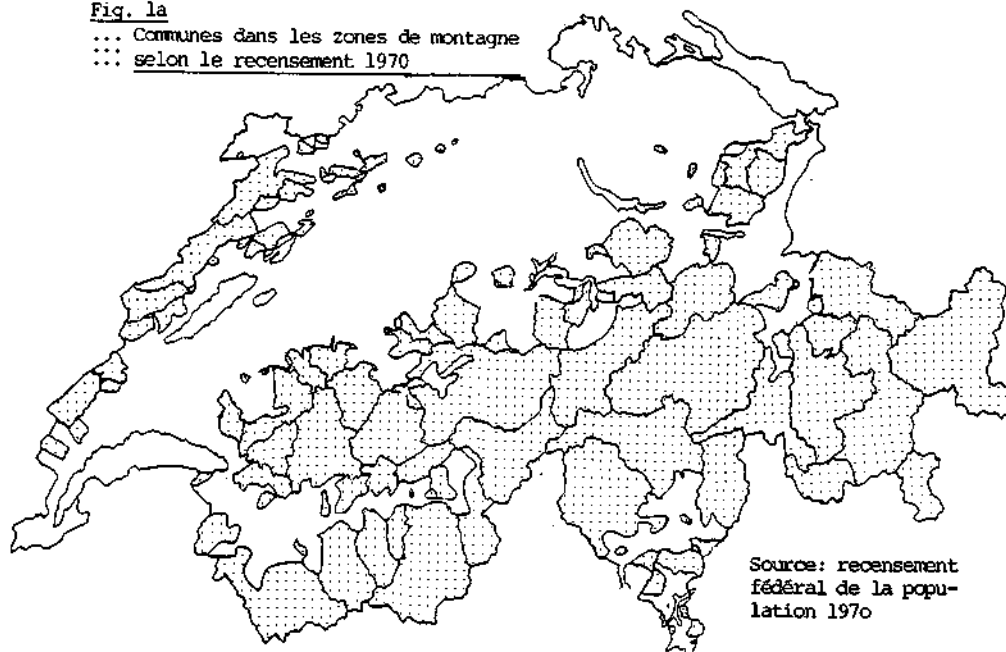
- le territoire de montagne, au sens du recensement fédéral, est celui qui est complètement ou de manière prédominante, délimité par le cadastre de la production animale. Cette surface est très étendue, mais la population concernée est seulement de 1/2 million (fig. 1a);
- la territoire de montagne au sens de la LIM. Ce territoire correspond aux 52 régions de montagne qui se sont constituées à la suite de la mise en vigueur de cette loi. Le territoire recouvre environ les 2/3 du territoire suisse, la population de 1,5 million (fig. 1b et 2).

L'orientation générale de cette étude, qui se veut utile en vue d'un effort plus soutenu en matière de planification régionale de l'éducation, a en dernière analyse motivé notre choix en faveur de la définition LIM.

1) STOCKER (Arbeitsgruppe), "Grundlæge zu den Leitlinien für die Bargebiatsförderung", 1972, Berne.

Fig. 1a

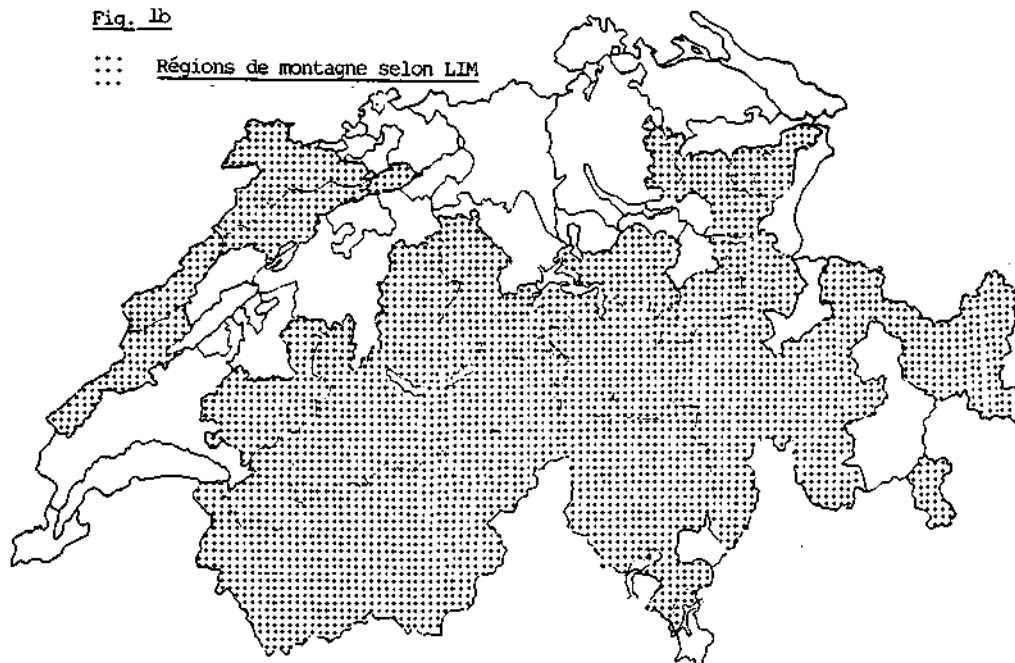
- ... Communes dans les zones de montagne
- ... selon le recensement 1970



Source: recensement
fédéral de la popu-
lation 1970

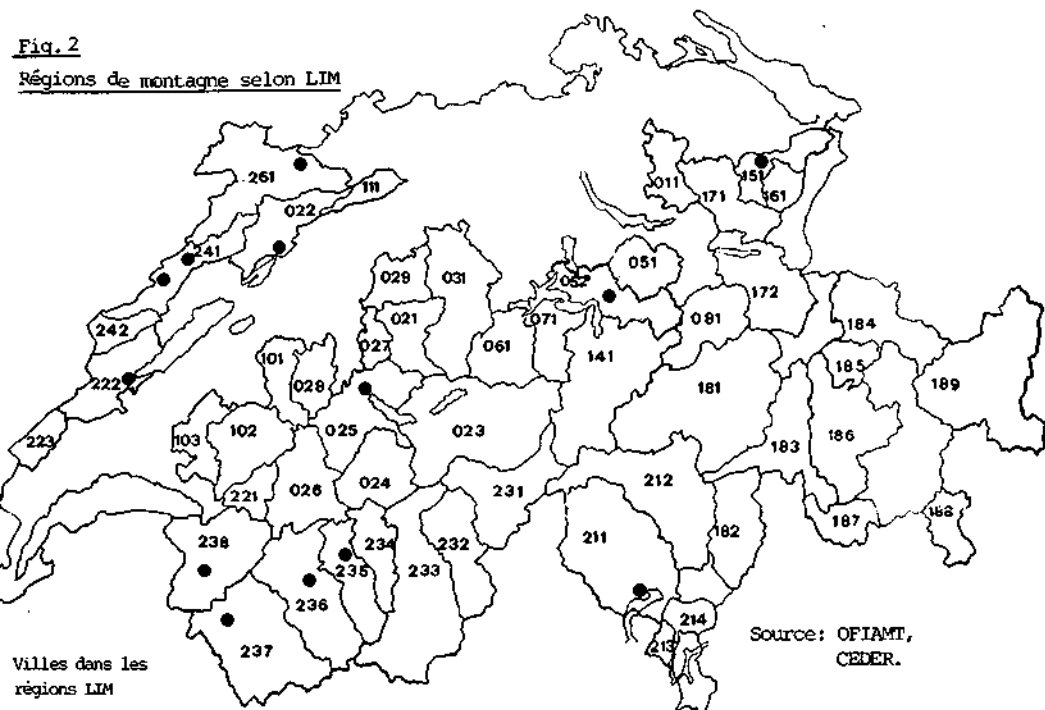
Fig. 1b

- ... Régions de montagne selon LIM



Source: OPTAMT, CEDER

Fig. 2
Régions de montagne selon LIM



Villes dans les
régions LIM

011	Zürcher Berggebiet	182	Moseano
021	Oberes Emmental	183	Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein
022	Jura-Sud-Bienne	184	Prättigau
023	Oberland-Ost	185	Schanfigg
024	Kandertal	186	Mittelbünden
025	Thun-Innertport	187	Bergell
026	Obersimmental-Saanenland	188	Puschlav
027	Kiesental	189	Unterengadin-Münstertal
028	Schwarzwasser	211	Locarnese et Vallemaggia
029	Trachselwald	212	Regione Tre Valli
031	Luzerner Berggebiet	213	Malcantone
041	Uri	214	Valli di Lugano
051	Einsiedeln	221	Pays-d'Enhaut
052	Innerschwyz	222	Nord Vaudois
061	Sarneraatal	223	Vallée de Joux
071	Nidwalden	231	Goms
081	Glarner Hinterland-Sernftal	232	Brig-Oestlich Raron
101	Sense	234	Leuk
102	Gruyère	235	Sierre
103	Glâne et Veveyse	236	Sion
104	Haute-Sarine	237	Martigny
111	Thal	238	Chablais valaisan et vaudois
151	Appenzell A.Rh.	241	Centre Jura
161	Appenzell I.Rh.	242	Val-de-Travers
171	Toggenburg	261	Jura
172	Sarganserland-Walensee		
181	Surselva		

3.2. Les régions LIM

Avant de passer à l'analyse proprement dite des problèmes éducatifs, nous pensons utile de présenter ici quelques informations concernant les régions LIM.

- a) Les 52 régions LIM couvrent 70 % du territoire suisse et env. 40 % (1215) de toutes les communes s'y trouve inclus. La population qui réside sur ce territoire est de 1,5 Mio, ce qui représente 1/4 du total suisse.

En considérant le chiffre de la "population de montagne" au sens des recensements de la population, on constate que celle-ci dépasse à peine le demi-million. La différence provient en grande partie du fait que, selon les principes fondamentaux de "philosophie de développement" qui sont à la base de la LIM, le développement devrait se produire autour des "pôles" (centres). Dans certains cas d'autre part, on constate que ces pôles sont constitués par des villes pour lesquelles le qualificatif de "montagne" n'est pas évident (Bienne, Sion, Locarno, etc.). Il est entendu que pour une grande partie des problèmes éducatifs, ces centres ont des caractéristiques très différentes des "vraies zones de montagne". Ce fait pose, comme on le verra plus loin, certains problèmes du point de vue méthodologique.

- b) Plusieurs cantons appartiennent entièrement à la région LIM, ce sont: AI, AR, UR, JU, NW, OW et VS. Dans les 4 premiers cantons, une région LIM recouvre entièrement le canton.

Pour les cantons de BE, GR, TI, FR, SG, SZ, LU et GL, une partie importante de leur surface se trouve dans la zone de montagne selon la définition LIM.

Seuls 6 cantons sont complètement "de plaine", soit: GE, BS, BL, AG, ZG et SH. Dans tous les autres cantons, une partie au moins de leurs communes entrent dans la définition de zone de montagne au sens de la LIM.

- c) Bien qu'étant suffisamment homogènes - si on les compare au reste de la Suisse - pour que la définition qu'on en donne ait un sens méthodologique et politique, les régions LIM montrent toutefois des différences non négligeables entre elles:

-
- 1) En 1970; par ailleurs toutes les données démographiques de ce chapitre se réfèrent à cette date: au moment où l'étude a été réalisée, les résultats du recensement de 1980 n'étaient pas encore disponibles.

- du point de vue géographique: certaines sont situées dans les Alpes, d'autres dans les Préalpes et dans le Jura;
- du point de vue économique: les secteurs économiques y sont représentés d'une façon très variée. On trouve des régions plutôt agricoles à côté de régions à vocation plutôt touristique et même industrielle;
- du point de vue du nombre et de la répartition de la population sur la territoire (facteur très important par rapport aux possibilités d'offre d'éducation) ainsi qu'en matière de structure institutionnelle.

Par ailleurs, si on exprime la taille de la région par le nombre d'habitants, on trouve des régions avec plus de 80'000 habitants (Jura-sud: 106'000, Jura-cantre: 81'000 et Thonon: 96'000) et de plus petites régions comptant moins de 5'000 habitants (Schanfigg: 4'500, Bergell: 1'500, Puschlav: 4'900, Pays-d'Enhaut: 4'500, Goms: 4'600); si on compare l'organisation politique au sein de ces régions, c'est-à-dire le nombre des communes, on repère des régions comptant plus de 50 communes (Nord-vaudois, Glâne et Veveyse, Locarno et Valli, Jura) et des régions comptant moins de 5 communes: des variations sont donc, à ce point de vue, importantes.

- d) Pour expliquer certaines particularités dans la composition des régions de montagne, il faut rappeler que les régions LIM ont été constituées sur la base d'une loi fédérale dont l'objectif immédiat était de permettre l'octroi par la Confédération de crédits d'investissements.

En septembre 1981, le total des investissements en relation avec les programmes de développement des régions de montagne atteignait pour 778 projets, 1'306 Mio de frs dont 210 Mio de crédits alloués par la Confédération. Dans le domaine de l'éducation, les 86 projets correspondent à un coût de 231 Mio dont 41 Mio de crédits fédéraux.

Pratiquement à la même date, sur les 52 projets, 48 avaient déjà réalisé leur "concept" de développement qui a été accepté au niveau fédéral pour 46 régions¹⁾.

3.3. La dimension rurale: les communes rurales

Nous avons déjà mentionné l'existence de l'interférence en éducation de la dimension "de montagne" avec la dimension "rurale": nous essayerons donc ici de définir de manière strictement opérationnelle ce concept.

1) voir LA REGION, no 4/81, OFIAMT, Berne

3.3.1. La ruralité: une réalité en voie de disparition en Suisse?

- a) C'est là une des thèses examinées par M. BASSAND¹⁾ dans un rapport d'experts élaboré dans le cadre du projet de l'OCDE précité: la ruralité n'existerait bientôt plus en Suisse, l'urbanisation des campagnes ayant été presque complètement achevée. Le même auteur écrit²⁾:

"Au XIX^e siècle, le démarrage de l'industrialisation ne modifia pas profondément cette décentralisation des emplois puisque les petites et moyennes industries se multiplièrent dans les campagnes. ... Pourtant, les régions de montagne profitèrent bien moins de ce développement économique. C'est donc surtout dans ces régions que l'exode rural se fit le plus gravement sentir. ... Pendant longtemps la vitalité démographique des campagnes a compensé l'émigration. Pourtant, à un moment donné, l'exode a entraîné un dépeuplement et, au delà d'un certain seuil qui a varié de région à région, les communautés rurales se trouvèrent dans l'impossibilité d'assurer, notamment: - le fonctionnement de leurs institutions politiques, religieuses et scolaires; - le maintien d'une identité culturelle spécifique. ... Jusqu'au début du XX^e siècle, l'exode rural n'a pas inquiété les autorités politiques. ... Pourtant, lorsqu'on se rendit peu à peu compte que l'exode rural signifiait aussi un dépeuplement, les milieux politiques s'alarmèrent. D'autant plus que la dépopulation des cantons ruraux menaçait l'équilibre fédéraliste et que l'agriculture était considérée comme un élément indispensable au maintien de la neutralité helvétique. Dès lors, et la Première Guerre Mondiale aidant, les pouvoirs publics multiplièrent les mesures de soutien à l'agriculture et aux régions de montagne (améliorations foncières, transports, assurances, politique sociale, tourisme, aide à l'industrie et artisanat, planification régionale, etc.). En dépit de cet appui indéniable des pouvoirs publics, l'exode rural s'est poursuivi inexorablement."

- b) Comment se présente aujourd'hui la situation des communes et des zones rurales? La réponse à cette question est bien entendue fortement dépendante de la définition que nous en donnons. Si nous nous référons à la commune³⁾, il nous semble qu'au moins deux types de définition peuvent être pris en considération. D'une part, une définition sur la base de critères démographiques et géographiques: volume; dispersion de la popula-

1) M. BASSAND, P. FURTER, S. GUINDANI, E. POGGIA, "Animation culturelle et développement local, un exemple suisse: les Franches-Montagnes", 1981, rapport multicopié.

2) In: M. BASSAND, "Quelques aspects de l'urbanisation et ses conséquences politiques. Le cas suisse", Actes du 6^e congrès mondial de sociologie, vol. 4, 1970.

3) Nous n'abordons pas ici la question de l'éventuelle correspondance entre communes et communauté (ex. village, hameau, etc.).

tion; éventuellement, éloignement des centres urbains; etc. D'autre part, une définition plus sociologique selon laquelle la commune rurale serait celle dont les habitants ont des attitudes et comportements spécifiques par rapport aux habitants des villas.

C'est en adoptant une définition de ce genre que M. BASSAND¹⁾ sur la base d'une enquête portant sur des communes romandes de moins de 2'000 habitants, en vient à la conclusion qu'effectivement il y a comportement et donc situation rurale, seulement si nous pouvons compter sur une forte population agricole dans la commune. Or, ceci n'est le cas que pour 12 à 13 % des communes considérées; ce qui ne représente plus que le 1 à 2 % de la population suisse.

Notons déjà que, dans le cadre de cette étude, nous avons opté - en fonction de nos problématiques éducatives - pour une définition de commune rurale utilisant des critères démographiques (par exemple moins de 1'000 habitants).

3.3.2. "La variable commune" en éducation

a) La concentration de la population joue un rôle important en éducation. En effet, l'activité éducative implique un regroupement d'élèves (formation de classes, d'écoles, etc.).

Plus la population est dispersée et moins l'offre a des chances d'être importante, et encore, plus le temps nécessaire pour atteindre l'école est grand et moins l'offre éducative sera "effective".

b) En ce qui concerne les différents "ensembles de population pouvant être pris en considération en éducation, le niveau communal nous paraît être le plus significatif. En effet, même si les situations sont relativement différentes d'un canton à l'autre, l'autonomie communale en éducation est généralement assez constante. W.A. RECHSTEINER²⁾ note à ce propos que la constitution fédérale ne prescrit pas aux cantons quelles sont les tâches qui doivent être confiées aux communes. En particulier, il n'existe pas de prescriptions fédérales en matière scolaire, et ceci ni au niveau constitutionnel, ni au niveau législatif, concernant les affaires qui doivent être prises en charge par les communes. Les cantons sont donc libres de dé-

1) M. BASSAND, "Quelques aspects...", op.cit.

2) W. A. RECHSTEINER, "Die Volksschule im Bundesstaat", diss. jur., Zürich, 1978, ainsi que H. PLOTKE, "Schweizerisches Schulrecht", Reihe der EDK, no 3, 1979, Haupt, Berne.

terminer quelles tâches et quelles compétences ils veulent confier aux communes dans le domaine scolaire. Mais si un canton confie aux communes, en vertu de sa constitution ou des lois cantonales, certaines tâches juridiques ou administratives en leur octroyant une liberté de décision relativement importante, les communes sont alors autonomes dans ce domaine et peuvent défendre cette autonomie contre les atteintes provenant des autorités cantonales en recourant, le cas échéant, au Tribunal fédéral.

Au-delà d'une "autonomie corporative" (d'organisation interne) - qui se concrétise par exemple dans le fait que les communes se donnent elles-mêmes un statut d'organisation, qu'elles élisent elles-mêmes leur commission scolaire et qu'elles adoptent par arrêté communal le budget et le décompte de l'administration scolaire -, les communes jouissent d'une "autonomie matérielle".

On notera cependant que cette autonomie communale peut s'avérer plus ou moins large d'un canton à l'autre, comme le montrent les exemples du canton de Zurich et de Genève, que nous avons présentés dans la partie 1 (cf. chapitre 4.4.1.3).

c) Les limites de la variable "commune" en éducation

Prendre en considération la variable "commune" pour expliciter et comprendre certains problèmes éducatifs est un choix qui a ses limites, et ceci pour différentes raisons:

- commune ne signifie pas nécessairement "agglomération", "concentration de population". En effet, certaines communes sont composées elles-mêmes de différents hameaux ou villages (c'est le cas qu'on retrouve souvent dans les régions de montagne du canton de Berne): la vie communautaire, culturelle, peut dans certains cas avoir pour siège le village et non la commune;
- la plus ou moins grande dispersion de l'habitat sur la surface de la commune peut jouer un rôle déterminant en éducation (par exemple à cause du temps nécessaire pour atteindre un centre scolaire);
- la localisation de la commune - en particulier de la petite commune - plus ou moins proche d'un centre urbain peuvent compter sur une offre scolaire diversifiée, est un facteur important pour les questions éducatives;
- dans certaines régions ou cantons, la "commune scolaire" ne recoupe pas obligatoirement la "commune politique". Or, les données que nous avons touchent seulement la commune politique. Ce qui peut nous conduire à une certaine imprécision dans

les résultats que nous présenterons. -

Dans la suite de ce texte, sans précisions supplémentaires, il s'agira de la commune politique.

3.3.3. La variable "taille de la commune" et la différenciation "urbain-rural" en éducation

- a) Dans le cadre de cette étude, nous avons généralement considéré les situations éducatives en les rapportant à 6 catégories de communes, constituées selon le nombre de leurs habitants: moins de 250 habitants, entre 250 et 500 habitants, entre 500 et 1'000 habitants, entre 1'000 et 2'500 habitants, entre 2'500 et 10'000 habitants, plus de 10'000 habitants.

La délimitation de ces catégories provient du fait qu'elles correspondent, dans notre système d'hypothèses, à des réalités éducatives: le groupe d'âge de 5 à 9 ans représentait en 1970 le 8,1 % de la population suisse; celui de 10 à 14 ans, 7,4 % et le groupe de 5 à 14 ans 15,6 %¹⁾. Ces proportions ne sont pas constantes d'une région ou d'une commune à l'autre, mais elles nous fournissent approximativement un point de référence pour le nombre d'enfants qui peuvent résider dans une commune, et donc fréquenter l'école primaire ou l'école obligatoire. (Avec une diminution de 1/10, l'école obligatoire étant généralement de 9 ans.) C'est en partant de ces données - tout en tenant compte de certaines imprécisions statistiques, que nous relevons ci-dessous - que les 6 catégories de communes ont été constituées.

Au moment où cette étude a été effectuée, les données à dispositions étaient celles du recensement de 1970, mais les données actuelles ne demanderaient pas une révision fondamentale des limites des six catégories de communes précitées. On constate en effet en 1980 une diminution de (seulement) 1,5 % de la proportion des enfants de 5 à 14 ans par rapport à l'ensemble de la population. Ceci bien que les variations démographiques sont importantes depuis une quinzaine d'années. La cause en est qu'à la natalité montante jusqu'en 1966, une forte baisse lui a succédé. Pour l'école obligatoire cela a signifié une augmentation des effectifs dans les premières années de la décennie 70-80, suivie par une diminution, mais globalement pour l'école obligatoire, entre 1970 et 1980 les données ne sont pas très différentes, encore que cela masque le fait que

1) Source: recensement 1970.

les premières classes primaires sont nettement moins nombreuses que les dernières.

D'autre part, la fig. 3a montre que pour l'ensemble de chaque catégorie de communes, à l'exception de celles de plus de 10'000 habitants, la proportion des jeunes scolarisables des zones de montagne est légèrement supérieure à la moyenne suisse. Il est clair qu'il s'agit-là seulement de valeurs moyennées, encore que comme le montre la fig. 3b la dispersion entre communes ne soit pas extrême.

Tenant compte de tous ces facteurs, nous pensons qu'on peut, pour les besoins de notre cause, considérer que pour 100 habitants on a, dans les communes de montagne, environ $15 \times 9/10 = 13,5$ enfants en âge de scolarité obligatoire, ce qui correspond à environ 7 élèves primaires là où ce niveau a une durée de 5 ans.

Les limites (250, 500 habitants, etc.) qui définissent les 6 catégories de communes que nous avons prises en considération correspondent à des nombres d'élèves. Or, en-dessous d'un nombre minimum d'élèves dans tel ou tel niveau scolaire, la commune devrait avoir, dans notre hypothèse, des difficultés à garantir telle ou telle offre scolaire.

En particulier:

- dans une commune de 250 habitants on aura 15 à 20 élèves primaires en moyenne: cela constitue la limite en-dessous de laquelle l'existence de l'école du village risque d'être mise en question;
- le même raisonnement est valable, pour les communes de moins de 500 habitants, en ce qui concerne l'existence d'une filière primaire supérieure (qui en général ne mène pas aux études), ainsi que pour le préscolaire (env. 15 enfants sur 2 ans). C'est dans les communes en-dessous de 500 habitants que, par ailleurs, les classes à 3 niveaux et plus risquent d'être nécessaires;
- en-dessous de 1'000 habitants, une commune commence à avoir de la peine à ne pas recourir à des classes à 2 niveaux;
- généralement, en-dessous de 2'500 habitants, certaines offres scolaires (écoles secondaires, certaines formations professionnelles) restent difficiles à réaliser;
- les gymnases, les écoles normales, certaines offres tertiaires et certaines formations pour adultes n'ont pas beaucoup de chances d'être localisées dans les communes de moins de 10'000 habitants.

Fig. 3a

Proportion de la population scolarisable (5 à 14 ans) dans les communes LIM
(six catégories de communes, 1970)

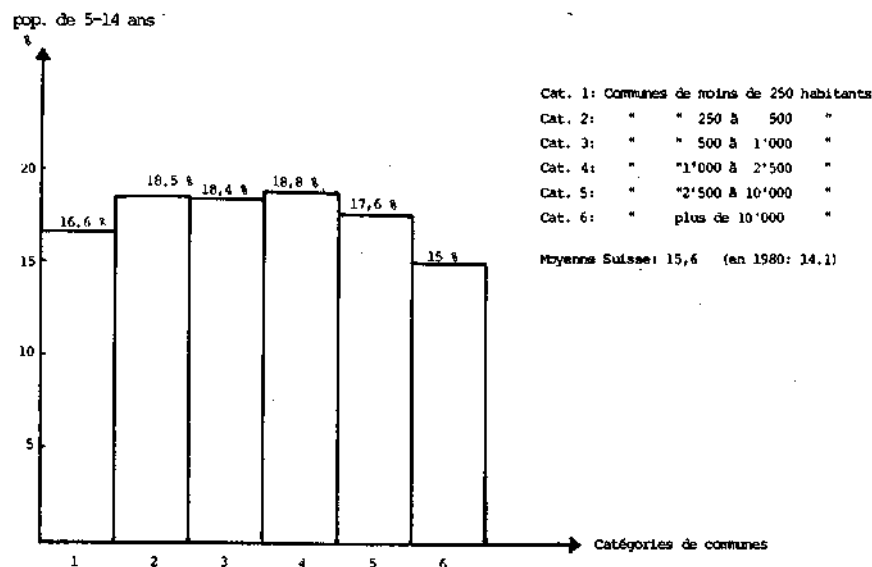
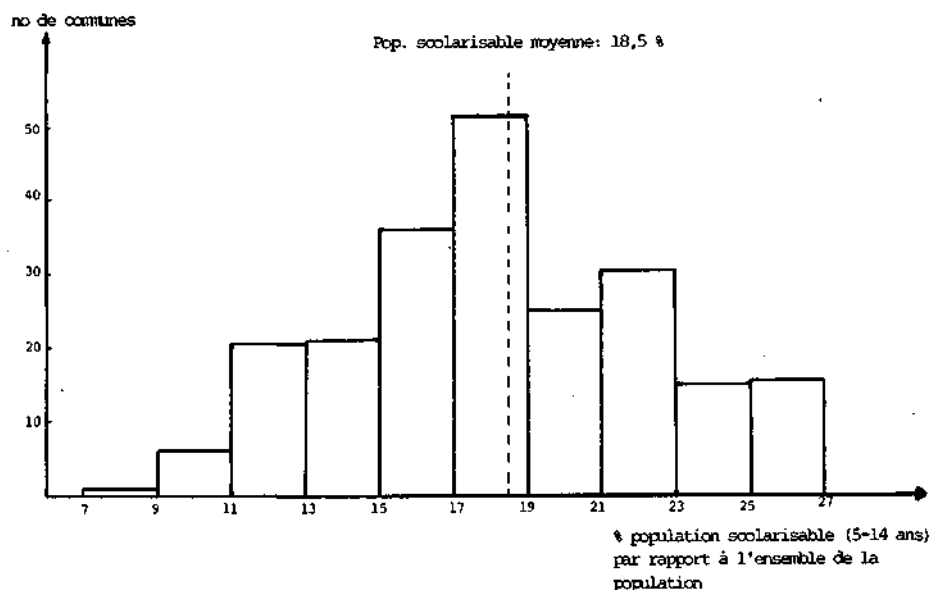


Fig. 3b

Nombre de communes LIM de 250 à 500 habitants
selon la proportion de la population scolarisable



b) Partent de ces catégories et des "conditions éducatives" mentionnées ci-dessus, nous avons considéré comme urbaine la commune pouvant compter sur une population de plus de 10'000 habitants, et comme rurale la commune de moins de 1'000 habitants. Entre deux, bien sûr, des situations mixtes peuvent apparaître.

c) D'autre part, il faut noter que nous avons tenu compte du "phénomène rural" de deux manières:

- en prenant en considération les variations de certains indicateurs, non seulement par rapport aux zones de montagne, mais aussi par rapport aux communes rurales de plaine;

- en tenant compte des interférences de la variable "urbain-rural" dans les zones de montagne telles que nous les avons définies plus haut. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à trois ensembles géographiques possibles: l'ensemble des régions LIM (ou une partie d'entre elles), les régions LIM à l'exclusion des communes de plus de 10'000 habitants, l'ensemble des communes de moins de 1'000 habitants des régions LIM.

Toutes ces distinctions et précisions que nous venons de faire démontrent bien l'existence d'une certaine ambiguïté quant aux approches possibles de notre problématique: s'agit-il de problèmes de régions de montagne ou de problèmes de communes de petite taille (qui se trouvent dans les zones de montagne ou dans d'autres régions), ou encore de problèmes d'éloignement des centres urbains?

Il s'agit là non seulement d'une question théorique, mais d'une question centrale du point de vue des interventions possibles de la politique éducative. Rappelons par exemple que les interventions possibles de la LIM sont basées sur la théorie des pôles de croissance. Appliquée à l'école, cela signifierait que pour résoudre certains problèmes éducatifs, il suffirait d'augmenter l'offre scolaire dans les centres régionaux. Or, la théorie économique de la diffusion est difficilement applicable en matière d'éducation: une école supplémentaire dans une grande commune n'entraîne pas l'ouverture d'une école dans la petite commune voisine, mais plutôt sa fermeture (pour ne pas "gaspiller" des offres éducatives par exemple). Par ailleurs, on peut bien sûr se poser aussi d'autres questions, par exemple de savoir si la région est autre chose que la somme de ses communes, ou quelle est la taille minimale d'une commune pour qu'elle reste un centre socio-culturel vivant.

3.4. La variable "taille des communes" dans les régions LIM¹⁾

Comme nous l'avons déjà relevé, le "facteur communsl" revêt une grande importance, pour la problématique éducative. Parmi les composantes de ce facteur, il faut souligner celui de la taille de la commune. On peut en effet poser l'hypothèse que le nombre d'habitants détermine fortement (bien que non exclusivement) la situation communale dans le domaine scolaire (fermeture, ouverture de classes, regroupements, etc.). Il est donc nécessaire de considérer la variabilité de l'image des régions LIM par rapport à la taille des communes qui les composent et non seulement selon le nombre de ces communes.

La fig. 4 montre la diversité extrême à ces deux points de vue entre quelques régions LIM.

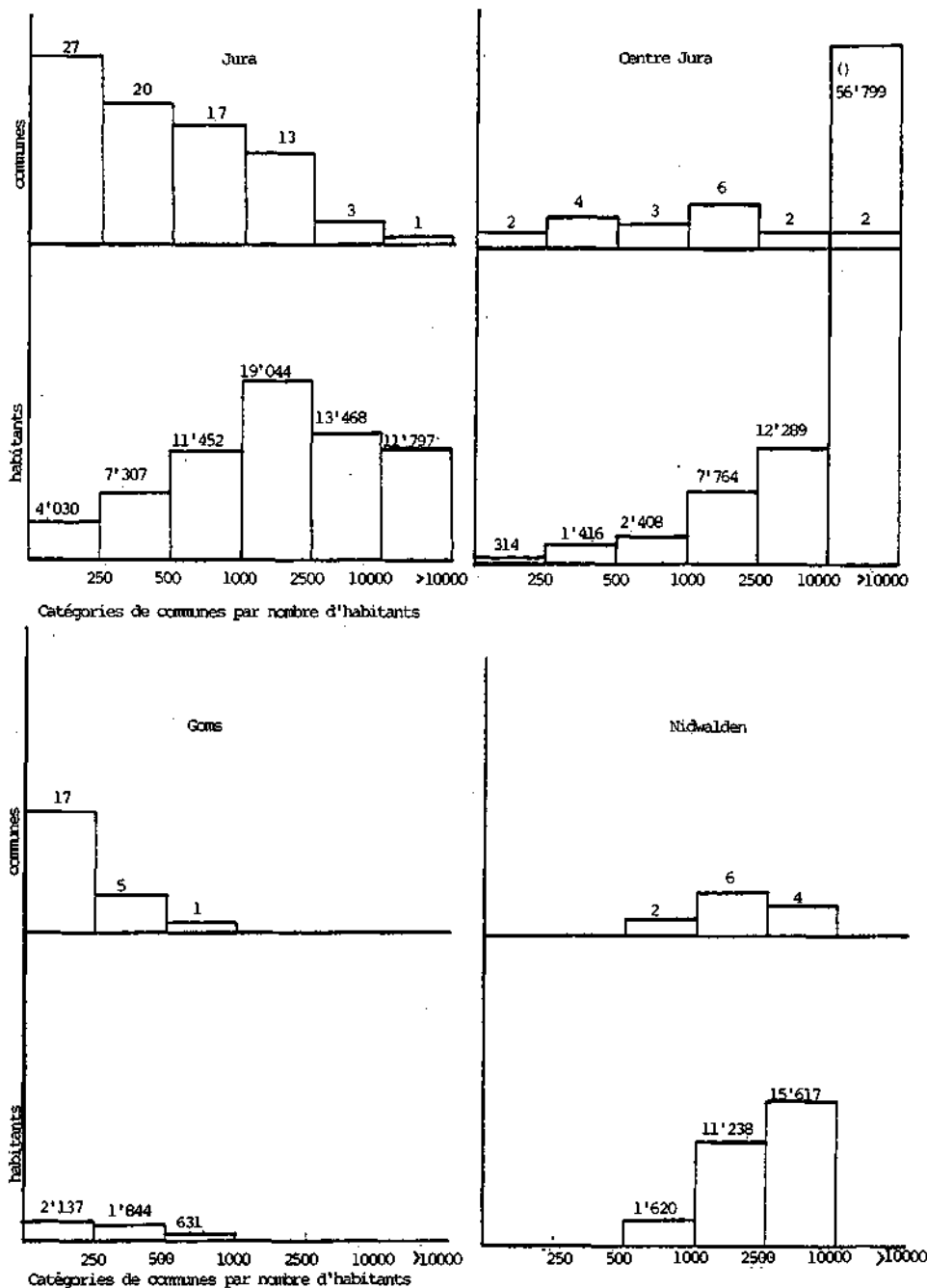
La fig. 5 donne une vision plus globale: la répartition de la population, dans les zones LIM, par catégorie de communes.

1) Remarques méthodologiques

Concernant le traitement des données statistiques par commune LIM, voire par région, il faut souligner une difficulté méthodologique. Une région LIM se constitue par un acte volontaire des communes susceptibles de la composer. Une commune entre librement dans l'association régionale, et conserve également toute latitude pour en ressortir. Ce que certaines communes ont fait et font encore. Il y a donc mouvements quant au nombre de communes faisant partie des zones de montagne au sens LIM. Aussi, dans ce qui suit, les chiffres feront référence à différentes dates, et ne seront donc pas les mêmes. Mais, dans un souci de simplification, nous avons admis que les communes LIM sont celles répertoriées comme telles, le 31 octobre 1980. Il s'agit de 1'198 communes intégrées dans 52 régions LIM; ce chiffre a été calculé par B. Meyer sur la base des informations provenant de la CEDER et du BFS.

Fig. 4a

Nombre de commune et habitants dans les régions LIM



Nombre de communes et d'habitants dans les régions LIM

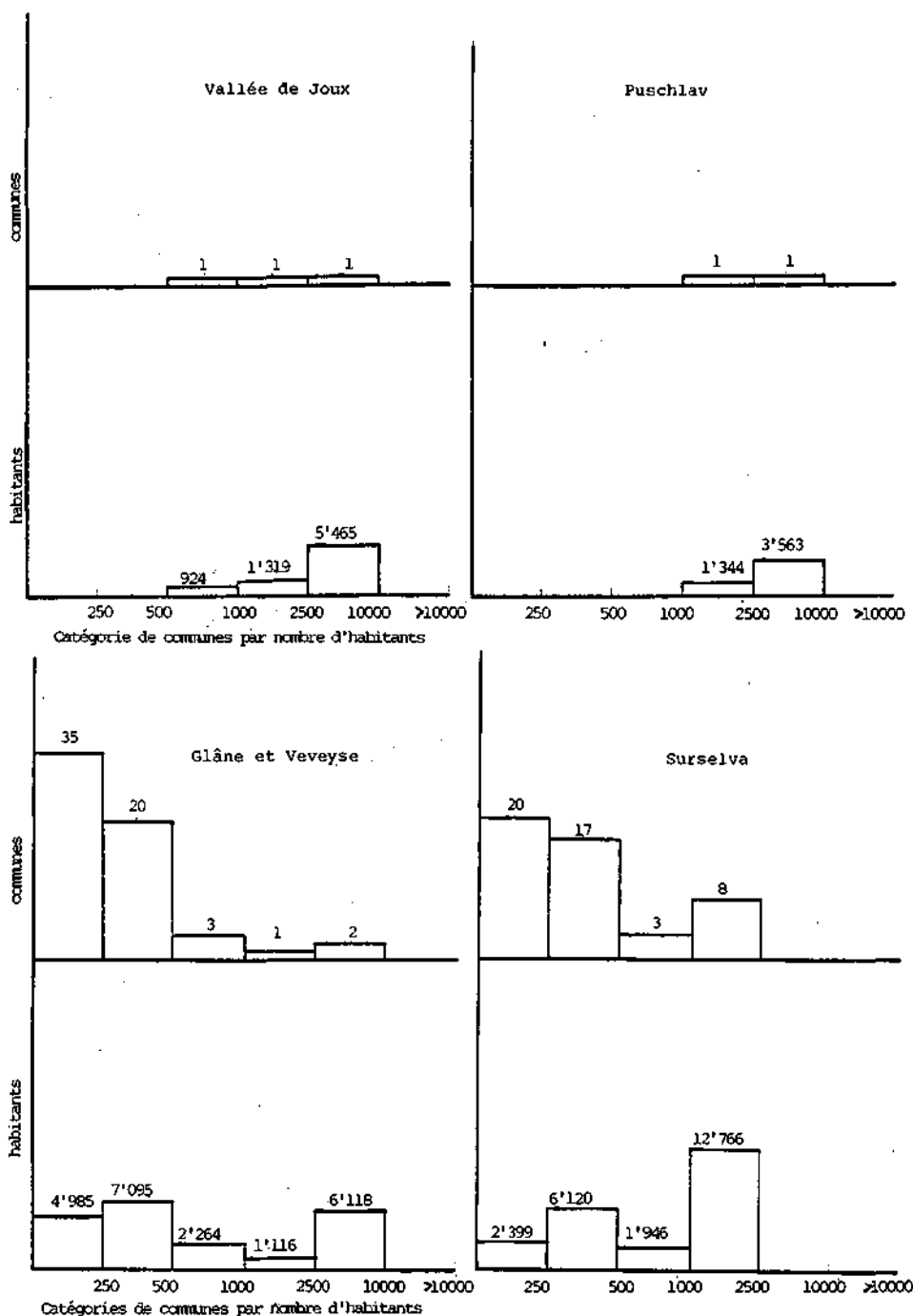
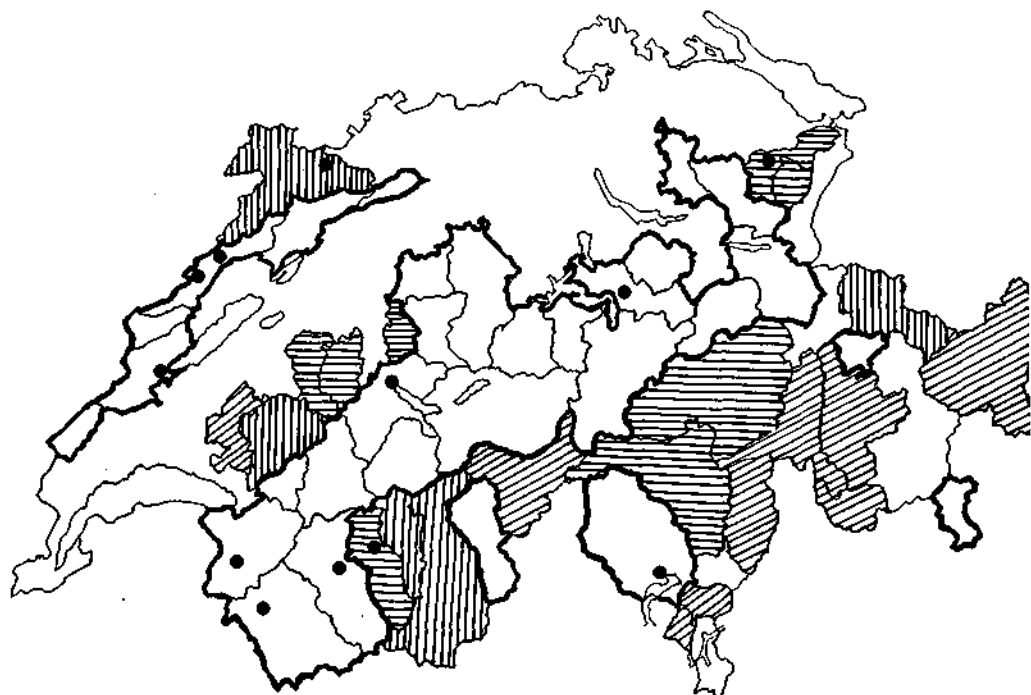


Fig. 5

Répartition de la population régionale dans les 6 catégories de communes



Plus de 50 % de la population de la région habite dans des communes de catégorie 5 et 6 (2500 hab.)



La population de la région se répartit uniformément dans les différentes catégories de communes



Plus de 50 % de la population de la région habite dans des communes de catégorie 4 (100 - 2500 hab.)



La population de la région habite majoritairement dans des petites communes (jusqu'à 1000 hab.)

● Villes, communes de plus de 10'000 hab.

Source: B. Meyer, sur la base du recensement de 1970

a) Le nombre de communes par catégorie

Sur le total des régions, le nombre de communes de catégorie 1 à 3 (c'est-à-dire celles jusqu'à 1'000 habitants) représente environ les 2/3 (à savoir 841 communes) de toutes les communes incluses dans les régions LIM. (En Suisse, le nombre des petites communes de moins de 1'000 habitants était, en 1970, de 2'021 sur 3'072, soit 2/3).

C'est dans la catégorie 1 (jusqu'à 250 habitants) que les communes sont les plus nombreuses. A l'autre extrémité, on ne compte que 15 villes de plus de 10'000 habitants (dont Bienne avec 64'000 en 1970). On a donc dans les régions LIM une certaine prédominance des petites communes, ceci du fait que les communes très importantes font défaut ou sont en nombre très limité par rapport au reste de la Suisse. Cela correspond en partie seulement à l'image qu'on se fait des "vraies régions de montagne", où la population humaine est peu nombreuse et très dispersée.

b) Le nombre d'habitants par région

Ce qui précède est confirmé par l'analyse du nombre d'habitants par catégorie. C'est ainsi que 1/5 environ de la population LIM totale réside dans des communes jusqu'à 1'000 habitants.

Les 15 villes de plus de 10'000 habitants regroupent à elles seules environ 22 % de la population. C'est donc les communes de 1'000 à 10'000 habitants qui regroupent le plus de population, puisqu'elles comptent environ le 60 % du total des régions LIM.

Un autre élément important est à prendre en considération, celui de la distribution différente des catégories de communes, selon la région. C'est ainsi que, par exemple, 9 régions n'ont pas de communes de plus de 2'500 habitants. Dans 9 régions également, une grande partie de la population habite dans des communes de 1'000 à 2'500 habitants, alors que dans 6 régions, la population est répartie de manière relativement uniforme dans les 6 catégories. Enfin, deux dernières données: dans 28 régions LIM, plus de la moitié des habitants vivent dans des communes de catégories 5 et 6 (plus de 2'500 habitants). D'autre part, pour 16 régions, plus des 2/3 de la population est répartie dans des communes comprises entre 2'500 et 10'000 habitants.

Ainsi donc, on constate une grande disparité dans la population par catégorie, qui laisse deviner des différences à l'intérieur des régions et entre les régions elles-mêmes, en particulier du point de vue de l'éducation.

Nous avons porté une attention particulière à la variable "taille" des communes (notamment de montagne), vu son importance à nos yeux dans le domaine de l'éducation, mais il est clair que d'autres variables peuvent intervenir et rendre la situation des communes de montagne globalement différente de celle des communes de plaine: par exemple, la densité de la population qui, dans les régions LIM, est d'environ 1/3 de celle de la Suisse, le relief topographique ou la moindre efficacité du réseau des transports qui influencent les possibilités et le temps des déplacements, etc.).

4. Les sources d'information

Les diversités régionales dans le domaine de l'éducation sont détectables par toute une série de facteurs quantitatifs mesurés par la Statistique scolaire suisse par exemple. Toutefois, un grand nombre de facteurs se laissent moins bien définir, et leur mise en évidence devient alors problématique: par exemple, les questions relatives à la qualité de l'enseignement ne peuvent pas facilement être prises en charge par une approche quantitative.

4.1. Les différentes sources d'information utilisées

- a) Ce n'est que depuis quelques années que certaines données éducatives sont saisies systématiquement pour l'ensemble de la Suisse, par la Statistique scolaire suisse; le premier recensement date de l'année scolaire 1976/77. Il en résulte une restriction importante quant à la possibilité de constituer des séries statistiques, et donc d'appréhender des variations dans le temps¹⁾.

Ces données permettant donc de tirer certaines conclusions sur la situation actuelle en éducation, mais non de les comparer avec les années scolaires antérieures. Il est d'autant plus difficile de prévoir, en se basant sur ces données, le développement des différentes situations éducatives analysées.

1) La sous-commission "Prévisions scolaires" de la Commission fédérale de statistique est actuellement en train de reconstituer des séries statistiques scolaires pour toutes les années 70. Mais l'unité la plus petite est naturellement le canton, et donc généralement inutilisable pour nous.

D'autre part, le nombre limité des facteurs saisis par la statistique suisse ne permet pas une description complète de la situation scolaire dans les régions de montagne. Les informations recueillies par la statistique scolaire suisse ont comme unité de base la commune (politique). Les données ont été ensuite agrégées dans des catégories cantonales. Par contre, des catégories recouvrant les zones de montagne ne sont normalement pas prises en considération. Nous avons donc dû agréger les données communales brutes dans les catégories "régions LIM".

- b) Les informations sur la distribution géographique de l'offre de formation professionnelle et gymnasiale proviennent des offices fédéraux compétents: OFIAM pour la formation professionnelle, OFES pour les écoles préparant à la maturité.
- c) Les données concernant le niveau universitaire proviennent du SLUS (Système d'Informations universitaires suisses).
- d) Dans certains cas, il a été nécessaire d'établir des comparaisons entre des données scolaires et des données démographiques générales. A l'époque où ce travail a débuté, les résultats du recensement 1980 n'étaient pas encore connus. Par ailleurs, les extrapolations que l'OFES fait régulièrement en vue d'actualiser les données des recensements portent sur des unités trop grandes pour qu'elles soient utilisables dans ce travail. Nous avons donc considéré seulement les données de 1970.
- e) Les données sus-mentionnées sont essentiellement quantitatives, mais nos hypothèses soulèvent aussi des questions touchant des aspects qualitatifs de l'offre éducative. Nous avons constaté, d'une part, l'importance de la problématique des classes à plusieurs niveaux par rapport à la qualité de l'enseignement. D'autre part, très peu de données ont été jusqu'ici recueillies en Suisse sur les enseignants. Ces deux constatations nous ont poussé à recueillir des informations portant sur les opinions des enseignants travaillant avec des classes à plusieurs niveaux; opinions portant sur le fonctionnement et la "qualité" de ces classes, mais aussi sur les attitudes extrascolaires de l'enseignant, sur son rapport à la vie villageoise, etc. Nous avons aussi constaté que les problèmes liés aux classes à plusieurs niveaux sont en train d'attirer l'attention de l'ensemble du monde pédagogique suisse (enseignants, autorités).

Ce qui nous a incité à ne pas limiter notre enquête aux zones de montagne, mais de l'étendre à l'ensemble du territoire suisse¹⁾.

- f) Une autre source de données importante pour notre travail - en tant que "source d'inspiration" indispensable à la mise en place de nos hypothèses - furent les "concepts de développement", élaborés par chaque région LIM, et qui s'attachent à analyser les situations et les problèmes de la région, dont les problèmes éducatifs.

Si les informations contenues dans ces concepts nous ont servi plutôt à poser nos hypothèses qu'à les confirmer, c'est que la diversité de présentation des données d'un concept à l'autre est très grande et qu'il est impossible d'agréger ces données à un niveau plus large.

- g) De la même manière nous ont servi les informations recueillies par des entretiens individuels que nous avons mené avec des responsables régionaux de l'éducation et des planificateurs.

- h) Nous avons pu bénéficier également d'informations provenant des deux enquêtes sur le terrain (Rigi, Franches-Montagnes) menées dans le cadre du PNR, ainsi que d'informations de source cantonale.

4.2. Différences intercantionales et interrégionales: la difficulté de les isoler

- a) De par sa structuration institutionnelle, le système éducatif suisse est (et est perçu comme) segmenté par cantons. Toutes (ou presque) les données statistiques en éducation sont ainsi exprimées dans des catégories cantonales. Rien d'étonnant dès lors d'avoir plus facilement conscience de différences inter-cantonales qu'interrégionales.

Nous entendons ici par région, une portion du territoire avec certaines caractéristiques propres et pouvant comprendre (complètement ou en partie) plusieurs cantons ou un territoire subcantonal: ex. les régions LIM.

-
- 1) Notons que cette enquête a été menée conjointement avec les responsables du projet SLPRI, auquel participe activement un nombre important d'autorités scolaires cantonales et de responsables d'associations d'enseignants.

- b) Au-delà de cette difficulté concernant les informations statistiques disponibles, un autre problème méthodologique se présentait à nous, ayant pour origine les différences souvent importantes entre cantons, aussi bien au niveau de la structure et du fonctionnement du système éducatif qu'au niveau socio-économique, culturel, etc. Dans certains cas, l'amplitude de ces différences nous permet difficilement de faire ressortir d'autres différences, par exemple entre zones urbaines et rurales ou entre plaine et montagne. Ceci d'autant plus que les limites entre les "zones LIM" se situent parfois à l'intérieur des cantons et parfois entre des cantons.
- c) Du point de vue de l'élaboration des données, on se trouva face à une autre difficulté due au fait que 5 régions LIM se situent à cheval sur 2 voire 3 cantons. Dans certains cas (par exemple pour les statistiques relatives aux étudiants) - où nous avons regroupé les régions LIM d'un canton - , il a été possible de répartir les régions mixtes sur les cantons impliqués; mais dans d'autres cas (par exemple pour le préscolaire), nous avons dû attribuer la région au canton dont les ressortissants régionaux étaient les plus nombreux.

B. LES DISPARITES SELON LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

5. La préscolarité

Nous entendons par là les services qui s'étendent sur les deux (voire les trois) années précédant la scolarité obligatoire, et dépassant la garde des enfants¹). En 1978/79, on comptait en Suisse 125'000 enfants fréquentant un jardin d'enfants²).

5.1. Les hypothèses

5.1.1. L'hypothèse de base: insuffisance quantitative de l'offre préscolaire par rapport à la demande

Bien que depuis quelques années, ce type de service a connu en Suisse un développement non-négligeable pour plusieurs villages, - cette offre n'est pas réalisée sur place
- les transports adéquats vers les installations proches font défaut, ou
- la possibilité de transport existe, mais: le trajet est long; les enfants ne peuvent pas rentrer à midi; les horaires stricts du "car de ramassage" sont difficiles à tenir pour des petits enfants; le coût, éventuellement l'organisation, du transport doit être pris en charge par les parents.

Pour ces motifs, et en tenant compte qu'il s'agit d'un niveau non obligatoire, la présence d'une offre qui n'est pas suffisamment proche du lieu d'habitation risque d'être équivalente à une absence d'offre. A notre avis, la demande (tout au moins latente) n'est pas, dans les régions de montagne, beaucoup plus faible que dans les autres régions du pays, mais comme ailleurs, elle est fortement influencée par l'offre. La fréquentation préscolaire dépendra donc largement de l'offre.

-
- 1) Pour un approfondissement de la question concernant la délimitation des différents services, éducatif, de garde, sanitaire en faveur de la prime enfance, ainsi que celle de leur intégration dans le système scolaire, voir "Prime enfance", bulletin de la CDIP, no 25, 1981, Genève, et "Enfants et société, vers une réforme de l'éducation préscolaire", OCDE, 1981, Paris.
 - 2) Nous préférons le terme de jardin d'enfants pour désigner l'institution préscolaire, bien que dans certains cantons, on rencontre d'autres désignations, par exemple école enfantine.

5.1.2. Une "situation-problème"

Les critères qui permettent de considérer cette situation d'insuffisance comme problématique dépendent beaucoup du rôle et des fonctions assignées au préscolaire.

Depuis quelques années, on prend de plus en plus conscience, dans les milieux éducatifs, de l'importance et de l'utilité d'une éducation préscolaire, remplissant diverses fonctions:

- préparation à l'école: éveil à certains intérêts ou activités (chant, dessin, etc.), préparation sur le plan de la psychomotricité. Le moment de l'entrée à l'école constitue un passage important pour l'enfant. Une expérience préscolaire peut être de ce point de vue déterminante¹⁾, soit du point de vue du développement de sa personnalité que pour sa future réussite scolaire;
- dépistage précoce d'éventuels handicaps physiques, psychiques et psycho-moteurs. Fonction qui touche la préservation des chances de réussite scolaire et dont l'importance s'accroît de plus en plus, si l'on considère l'augmentation "disproportionnée et inquiétante"²⁾ des maladies mentales enfantines;
- un certain rattrapage des inégalités de départ pour les enfants provenant de milieux sociaux défavorisés ou de familles à "références culturelles différentes", etc.³⁾;
- une socialisation des enfants dans un milieu plus large que le milieu familial. Fonction particulièrement importante pour les enfants habitant des petits villages ou des hameaux isolés (et bien entendu pour ceux issus de familles restreintes et fermées sur elles-mêmes).

Toutes les raisons que nous venons de mentionner montrent qu'une éducation préscolaire favorisera la réussite scolaire, et le développement personnel de l'enfant. Son inexistence pourra ainsi constituer un facteur d'inégalité pour certains enfants, et donc un problème du point de vue général de l'éducation.

Cependant, il faut relever que, mais rarement de manière formelle, certains courants d'idées contestent l'utilité du préscolaire.

Selon eux, les fonctions du préscolaire - de socialisation, de découverte d'un environnement géographique plus large que le ca-

1) voir les articles de J. FEYLER et de J.P. SALAMIN, dans le bulletin no 25 de la CDIP, 1981, Genève, op.cit.

2) cf. E. URECH dans le bulletin no 25 précité de la CDIP

3) cf. "Enfants migrants et éducation préscolaire" dans le bulletin no 25 de la CDIP, op.cit., ainsi que GRETHER, GURNY, PERRET, POGGIA, "Etre migrant", Ed. Lang, 1981, Berne.

dre familial, d'acquisition de certaines capacités psychomotrices et intellectuelles - pourraient être remplacées, en particulier dans les zones de montagne (ou dans les zones rurales en général) par la transmission directe d'expérience de vie (social, de travail, etc.) de la part des adultes et des aînés de la famille. A notre avis, même si cette affirmation est vraie, elle n'est valable que pour des catégories relativement restreintes de la population, par exemple dans le cas de familles paysannes qui travaillent encore sur un mode traditionnel (matériel, organisation du travail, etc.).

5.1.3. Les hypothèses opérationnelles

A ce niveau, comme dans la plupart des autres domaines abordés, nous sommes dans l'impossibilité pratique de mesurer la demande d'éducation.

Nos hypothèses opérationnelles portent donc sur l'offre¹⁾ et la demande satisfaite:

- a) - L'offre préscolaire est moins grande dans les régions de montagne que dans le reste du pays, et c'est dans les petits villages que ce phénomène est particulièrement sensible.
 - Le niveau de l'offre est lié à la situation locale (taille, force financière de la commune), mais aussi à la situation cantonale ("doctrine pédagogique et objective de la planification cantonale" dans ce secteur) et aux rapports institutionnels entre cantons et communes.
- b) La demande satisfaite est moins grande dans les régions de montagne que dans le reste du pays.

5.2. L'offre préscolaire

Pour que des enfants puissent fréquenter un jardin d'enfants, il n'est bien sûr pas absolument nécessaire que celui-ci soit situé sur le territoire communal. Néanmoins, pour de très jeunes enfants, même des trajets relativement courts peuvent être excessifs et constituer un obstacle à leur préscolarisation.

1) L'analyse de ce chapitre porte exclusivement sur les aspects quantitatifs de l'offre, mais il est évident que l'aspect qualitatif de la prise en charge préscolaire (lié par exemple à la formation du personnel, aux méthodes, etc.) joue un rôle très important. Ceci nous incite à ne pas tirer des conclusions trop hâtives sur les données dont nous disposons.

Au niveau des chiffres, nous constatons que seulement 54 % des communes de montagne¹⁾ ont un jardin d'enfants sur leur territoire; cette proportion est d'env. 63 % pour l'ensemble des communes suisses.

Maintenant, si l'on considère les petites communes de montagne - c'est-à-dire selon notre définition, celles qui comptent moins de 1'000 habitants - on constate que l'offre préscolaire est encore moins importante: 37 % seulement des communes possèdent un jardin d'enfants. Cette proportion diminue de plus en plus avec la taille de la commune: ainsi, sur l'ensemble des communes de moins de 250 habitants des cantons de GR, BE, TI, JU, VS, 13 % seulement ont un jardin d'enfants.

Le tableau de la fig. 6a nous permet par ailleurs de constater que l'offre préscolaire est très différente d'une région à l'autre, et que certaines constantes cantonales interviennent. A côté de cantons où la totalité (ou la presque totalité) des petites communes ont leur jardin d'enfants, on a des cantons où cette proportion se réduit à environ 30 % (NE: 29 %, VO: 30 %, JU: 31 %, SO: 25 %, UR: 30 %, BE: 28 %).

La fig. 6b montre les différences de l'offre préscolaire dans les petites communes de zones de montagne de cinq cantons particulièrement représentatifs²⁾. Pour certains d'entre eux - GR, VS, TI -, l'offre est pratiquement complète pour les communes de plus de 500 habitants; par contre, dans les cantons de BE³⁾ et du JU, respectivement la moitié et le quart des communes entre 500 et 1'000 habitants n'ont pas de jardin d'enfants. Dans les communes plus petites, la situation est bien entendu généralement moins bonne, au point que seulement une petite minorité de communes de 250 habitants peut compter sur son jardin d'enfants.

1) Il s'agit des communes faisant partie des régions LIM en 1978-79. Pour ce calcul, nous nous sommes basés sur la liste des communes de 1970; en 1980, et donc probablement aussi en 1978/79, leur nombre était légèrement inférieur. Globalement, l'erreur est 1 %. Par ailleurs, certaines communes ont adhéré aux régions LIM ou s'en sont retirées après la fondation de la région. Nous avons, dans la mesure du possible, tenu compte de ces faits.

2) Nous avons choisi les cantons avec plus de 60 communes de 1'000 habitants dans les régions LIM.

3) Il est intéressant de constater pour ce canton que la situation est très différente au niveau primaire (voir chap. 6). En effet, pratiquement chaque commune bernoise a une école à ce niveau.

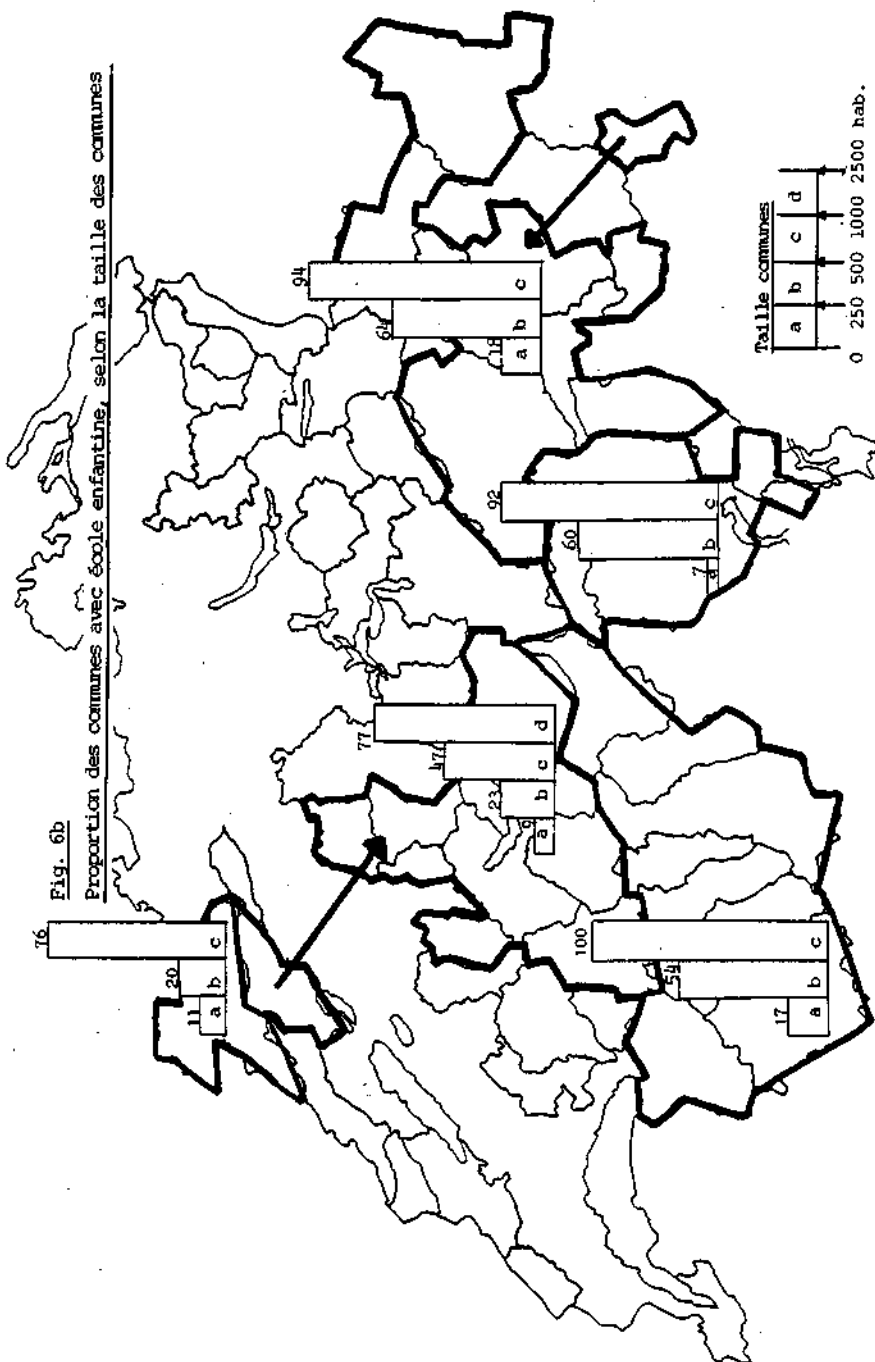
Fig. 6a: Préscolaire dans les communes LIM de moins de 1'000 habitants (1978-79)

Canton	nombre de communes de moins de 1'000 habitants		communes ayant un jardin d'enfants		total	% de A	Canton	nombre de communes de moins de 1'000 habitants		communes ayant un jardin d'enfants	
	nombre de communes de moins de 1'000 habitants	dans le cant.	nombre de communes de moins de 1'000 habitants	dans le cant.				nombre de communes de moins de 1'000 habitants	dans le cant.	nombre de communes de moins de 1'000 habitants	dans le cant.
28 011	2	6	1	5	83.3	TI	211	57	17	31.4	37.3
BE 021	27		2			212	38	14	14		
022	16		4			213	24	11	11		
023	2		2			214	24	13	13	55	38.5
024	2		2			221	2	2	2		
025	25		7			222	51	13	13		
026	2		2			223	1	1	1	16	29.6
027	11		7			231	23	5	5		
028	6		2			232	14	7	7		
029	5		1			233	25	16	16		
LU 031	4	96	2	27	28.1	234	11	4	4		
UR 041	4	15	2	3	66.7	235	11	8	8		
SZ 051	-	10	5	7	30	236	13	12	12		
OW 061	-	11	5	7	61.6	237	18	6	6		
NW 071	-	2	-	2	100	238	9	2	2		
GL 081	8	15	2	8	53.3	NE	241	8	3		
FR 101	33		2			242	64	17	17		
102	58	99	6	13	13.1	JU	261	54	20		
50 111	4		1	5	25	TOTAL		841	31.4		
AR 131	-	5	-	5	100						
AI 161	-	9	-	5	55.6						
SG 171	3		5								
GR 181	40		12								
182	18		5								
183	39		12								
184	12		5								
185	11		5								
186	25		11								
187	5		3								
188	-	167	9	62	37.1						
189	17		-								

Source: BFS, données élaborées par B. MEYER

Fig. 6b

Proportion des communes avec école enfantine, selon la taille des communes



Source: BFS et B. Meyer

5.3. La demande satisfaite

5.3.1. L'indicateur qui permet de quantifier la demande satisfaite est le taux de fréquentation, c'est-à-dire la proportion d'enfants de la tranche d'âge correspondante qui fréquentent un certain type d'école. En ce qui concerne le préscolaire, nous n'avons malheureusement pas de données statistiques pour calculer ce taux. Nous avons donc dû choisir un indicateur qui, à quelques incertitudes près, peut nous donner la même information: il s'agit du pourcentage d'élèves de 1ère classe primaire qui n'ont pas suivi de préscolarité.

Les limites de cet indicateur sont de plusieurs ordres:

- il ne nous permet pas de savoir si la préscolarité suivie est d'une ou de plusieurs années;
- il ne tient pas compte de toutes les catégories d'enfants¹⁾;
- le système de collectes des données comporte des marges d'erreurs relativement importantes: surtout dans le cas des régions de montagne où le nombre d'enfants en âge préscolaire est peu élevé, quelques erreurs ou imprécisions peuvent influencer grandement les résultats.

C'est pourquoi nous tenons à préciser ici que les données que nous avons relevées ou calculées doivent être considérées avec une certaine précaution.

5.3.2. Les différences entre cantons, en ce qui concerne la fréquentation préscolaire, sont assez importantes: dans certains cantons (ZH, SO, AG entre autres), pratiquement tous les enfants fréquentent un établissement préscolaire, tandis que dans d'autres cantons (UR, FR, AI, NE)²⁾, 1/5 des enfants entrent à l'école primaire sans préparation préscolaire (voir fig. 7).

Si l'on se réfère aux calculs et estimations du CESDOC³⁾, on remarque que sur l'ensemble du territoire suisse, cette proportion est de 4,4 %; dans l'ensemble des régions de montagne, elle atteint par contre 9,5 %.

De plus:

- si l'on ne tient pas compte, dans ces régions, des villes de plus 10'000 habitants, on passe à 10,9 % d'enfants sans préscolarité;

1) Cf. Partie I, chapitre 2.2.2, note (1), p.27

2) Il s'agit de données de 1978/79, et la situation semble évoluer rapidement dans ce secteur. C'est le cas par exemple dans le canton d'Uri où un service de jardinières d'enfants itinérantes a été récemment mis sur pied.

3) Voir "Les disparités infra et intercantionales en matière d'éducation", CESDOC, 1981, Genève, document multicopié.

- si l'on ne considère que les enfants scolarisés dans les communes en-dessous de 1'000 habitants, ce taux s'élève à 28 %¹⁾.

Par contre, dans les régions de montagne à l'exclusion des petites communes, la proportion est d'environ 5 %, c'est-à-dire très proche de la moyenne suisse qui est de 4,4 %.

Ainsi, la non-fréquentation d'un jardin d'enfants est un phénomène plus perceptible dans l'ensemble des régions de montagne que dans le reste du pays, et spécialement sensible dans les petites communes de montagne^{2),3)}.

5.3.3. De grandes différences de fréquentation préscolaire existent non seulement entre cantons, mais aussi entre régions de montagne (régions LIM), et ceci même à l'intérieur d'un seul canton (par exemple BE et GR où les rapports entre les taux régionaux peuvent être de 1/10 ou plus).

Il faut noter que tous les élèves qui fréquentent un jardin d'enfants n'habitent pas nécessairement dans la commune même, mais peuvent provenir d'une commune voisine. Nous avons néanmoins calculé le taux de fréquentation préscolaire pour chaque région LIM, en faisant l'hypothèse que chaque enfant fréquente (la cas échéant) le jardin d'enfant dans sa propre région.

Les fig. 7 et 8 illustrent les différences entre régions: plus du quart des élèves de 1ère année primaire de 8 régions LIM n'ont pas fréquenté un jardin d'enfants. Et dans 8 autres régions, on trouve 16 à 25 % d'élèves qui auront leur premier contact scolaire en entrant à l'école primaire.

Ainsi la fig. 9 montre que les variables cantonales influencent globalement la situation des régions LIM, mais qu'il peut exister de grandes différences entre régions LIM à l'intérieur d'un seul canton.

Au-delà de ces différences notables entre cantons, on peut constater que, dans les cantons composés à la fois de zones de montagne et d'autres régions (plaines, villes), les premières sont

1) Ce chiffre ne tient pas compte des élèves provenant des petites communes qui n'ont pas suivi de préscolaire mais qui sont scolarisés dans les communes de plus de 1'000 habitants.

2) Les données à notre disposition ne nous permettent pas de comparer la situation des petites communes de montagne avec celle des petites communes de plaine.

3) Nous avons par ailleurs contrôlé la corrélation entre les "taux cantonaux de non-fréquentation préscolaire" et le taux IMR, qui, comme nous le verrons au chap. 8, est l'indication qui nous permet de montrer dans quelle mesure un canton est "de montagne ou rural". Cela donne $r = .50$, $Ta = 2.75$, pour $N = 25$.

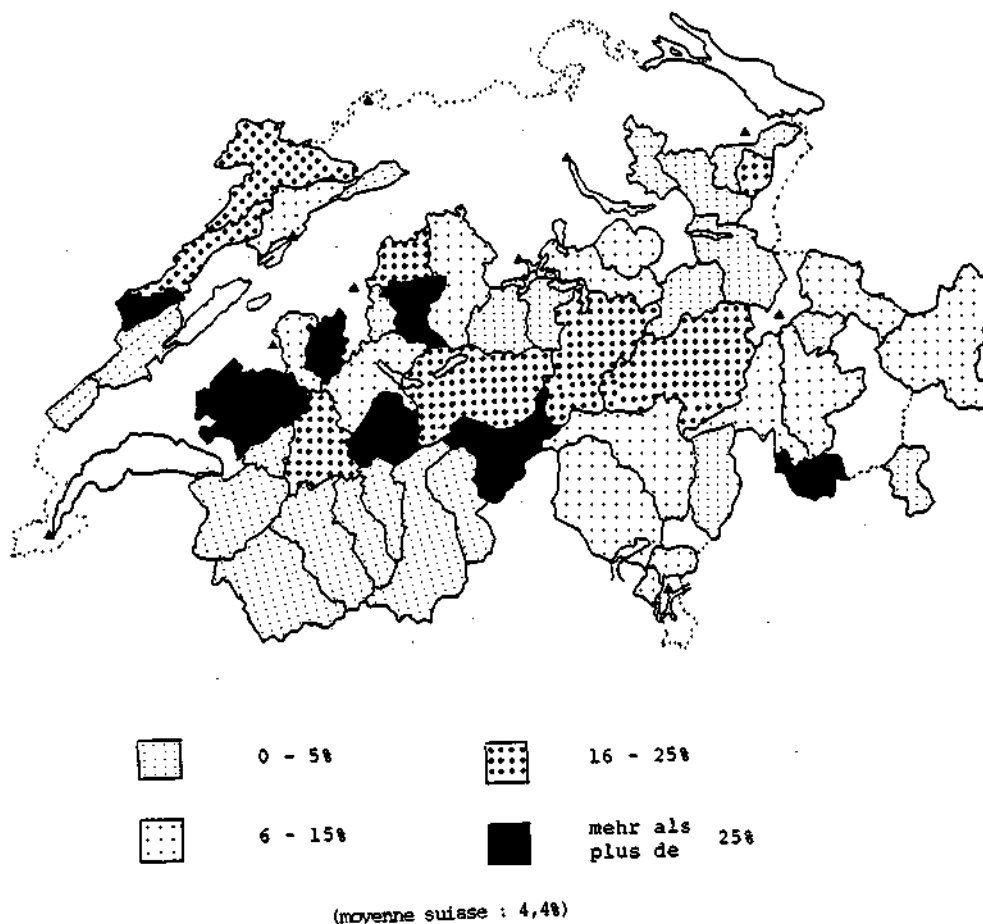
toujours moins bien loties du point de vue de la fréquentation préscolaire: les enfants des zones de montagne ont en moyenne 1,5 à 2,5 fois moins de chance d'être préscolarisés.

Différence encore plus marquée si l'on exclut des zones de montagne les villes de plus de 10'000 habitants (voir fig. 9).

Outre le fait de fréquenter un jardin d'enfant, la durée de cette fréquentation est importante.

Fig. 7

Elèves en première primaire sans fréquentation du préscolaire



Source: Statistique des élèves 1978/79, BFS; B. Meyer

Fig. 8

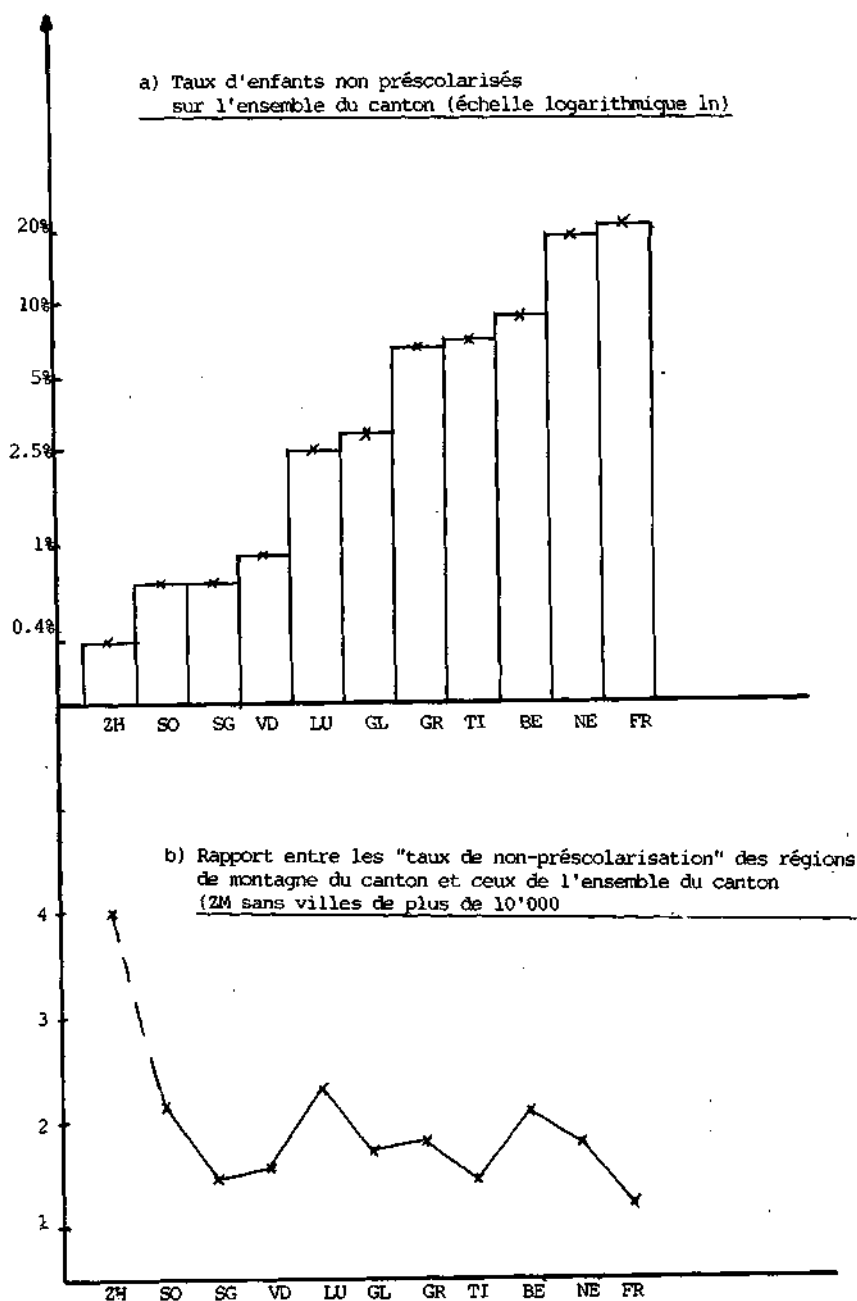
Proportion d'élèves qui n'ont pas fréquenté un jardin d'enfants (1978-79)

Canton	Rég. LDM	Elèves de la région en première primaire sans fréquentation du pré-scolaire (%)		Elèves des 2M du canton (%)		Canton	Rég. LDM	Elèves de la région en première primaire sans fréquentation du pré-scolaire (%)		Elèves des 2M du canton (%)	
		sans villes >10'000 hab.	avec villes	sans villes >10'000 hab.	avec villes			sans villes >10'000 hab.	avec villes	sans villes >10'000 hab.	avec villes
ZH	012	1,6		1,6				7,4			
BE	021	31,3		18,4	(14,1)			1,8			
	022	9	(4,8)					13,9			
	023	16,9						38,1			
	024	41,9						0			
	025	13,5	(7,4)					14,2			
	026	24,9						8,5	(6,1)	10	(8,7)
	027	2,6						8			
	028	28,4				TI	211	12,8			
	029	18,5					212	14,5			
LU	031	6,2		6,2			213	0			
UR	041	23,7		23,7	(8,2)	VD	214	1,7	(1,8)	1,4	(1,1)
SZ	051	9,6	(7,9)				222	32,8			
	052	7,8					223	2,1			
OW	061	1,1		1,1			231	4,3			
NW	071	3,4		3,4		VS	232	4,2			
GL	081	5		5			233	0,7	(0,8)		
FR	101	11,6		11,6			234	0,4	(0,2)		
	102	29,5		29,5			235	1,3	(0,9)		
	103	36,1		36,1			236	1	(0,8)		
SO	111	1,5	(2,5)	1,5	(2,5)		237	21,5	(12)	32,9	(17,6)
AR	151	2,7		2,7		NE	241	55,2	(14,5)	17,1	(14,5)
AI	161	22,5		22,5			242	17,1			
SG	171	1,0		1,0			261				
	172	1,1		1,1		JU					
GR	181	18		18			Tot.	10,9	(9,5)		
	182	4,4		4,4							
	183	6,2		6,2							

Source: BFS; données élaborées par B. Meyer, Berne

Fig. 9

Taux de non-préscolarisation: ensemble du canton et régions de montagne de celui-ci



5.3.4. En Suisse, les enfants passent en moyenne 1,5 années dans une institution préscolaire¹⁾. Si l'on considère que pratiquement 95 % d'enfants fréquentent un jardin d'enfants la dernière année avant leur entrée à l'école primaire, on peut supposer qu'environ la moitié de ces enfants préscolarisés le sont deux années durant. Dans les régions de montagne, cette proportion est très variable mais généralement inférieure à la moitié (voir fig. 10).

Fig. 10

Proportion des élèves du jardin d'enfants qui fréquentent plus d'une année l'école enfantine

Régions de montagne du canton	Taux de transition des élèves de la "préscolarité" à la "préscolarité" (1977-1978)
VD	43,8 %
VS	48,7 %
BE	18,3 %
TI	56,7 %
GR	37,3 %
SG	34,5 %
AR	44,6 %
AI	9,0 %
GL	47,0 %
UR	24,1 %
SZ	22,2 %
LU	20,0 %
NW	16,1 %
OW	10,0 %

Source: BFS et MEYER, Berne

1) voir "Statistique des élèves 1979/80", OFS, Berne

5.4. Quelques réflexions sur les causes possibles des disparités au niveau préscolaire

Nous ne prétendons pas ici pouvoir traiter de manière exhaustive la question des causes des situations constatées dans les régions de montagne en ce qui concerne la préscolarité, et nous nous contentons d'avancer quelques réflexions générales.

- a) A travers les données présentées jusqu'ici, nous avons pu voir que globalement les régions de montagne ont des taux de "préscolarisation" environ deux fois inférieurs à la moyenne cantonale et suisse. Le fait que la très large majorité d'enfants qui ne sont pas préscolarisés proviennent des petites communes (1'000 habitants), et que la population qui réside dans des petites communes est proportionnellement plus nombreuse dans les zones de montagne que dans les autres régions, peut expliquer probablement une large partie des décalages entre ZM et le reste du pays dans ce domaine.

Si l'on considère d'autre part que les petites communes peuvent moins souvent compter sur un jardin d'enfants, on peut penser que ce sont les carences de l'offre éducative au niveau communal qui entraînent un taux de fréquentation plus bas. Bien que, avec les données à notre disposition, cette liaison causale n'est pas facile à confirmer, une corrélation relativement significative entre offre et demande peut être établie.

En effet, si nous construisons pour chaque région LLM un indicateur de la proportion de la population résidant dans des communes sans jardin d'enfants par rapport à la population totale de la région, et que nous mettons cet indicateur en relation avec les taux de "non-fréquentation préscolaire", nous avons une corrélation de .67. Corrélation qui est significative, mais que l'on aurait pu croire encore plus étroite¹⁾ (voir fig. 11).

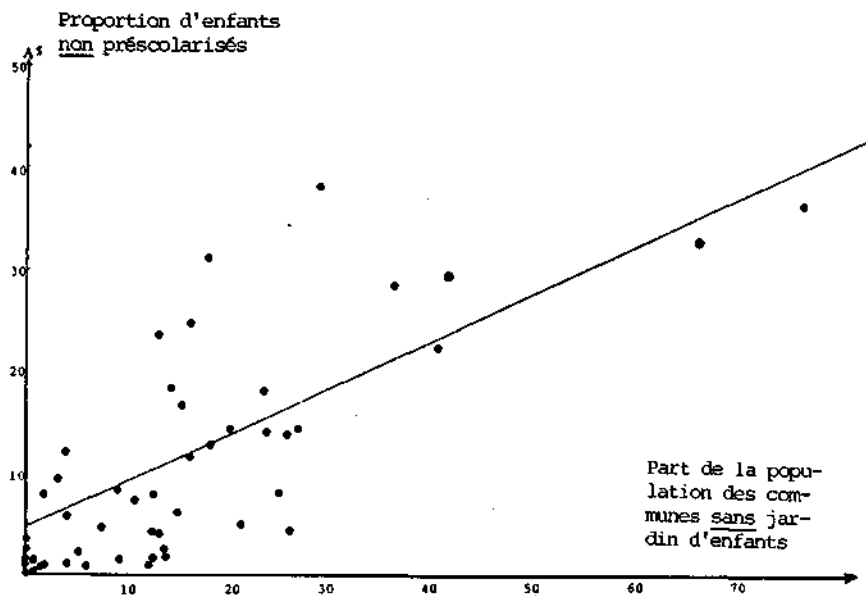
Cela peut être expliqué par:

- la grossièreté du procédé: population totale et non d'âge correspondant, décalage dans le temps entre les deux indicateurs (indicateur et population calculée sur la base des données de 1970),
- l'importance d'autres facteurs à prendre en compte: localisation des jardins d'enfants dans la commune (notamment pour

1) $r = .67$, $N = 51$, $Ta = 6,29$

Fig. 11

Relation entre offre d'éducation préscolaire et fréquentation



les communes comprenant plusieurs villages relativement éparpillés¹⁾). Naturellement, on peut admettre que la variation de la demande est non seulement fonction de l'offre mais aussi d'autres facteurs (modes de vie et mentalités différentes, etc.; par exemple, plus d'espace à disposition dans les campagnes qu'en ville).

- b) Les disparités que nous avons pu constater au niveau de l'offre préscolaire peuvent s'expliquer très probablement par la difficulté des petites communes à financer un jardin d'enfants, du fait de leur force financière réduite, et en partie également, du fait d'un moindre appui des cantons pour ces institutions. Sachant qu'une installation préscolaire pour un petit nombre d'enfants revient plus chère que pour un nombre plus élevé d'enfants, on comprend aisément les réticences des petites communes à ce sujet.

¹⁾ C'est pour cette raison que, dans la corrélation, les valeurs atypiques de la région 024 n'ont pas été prises en considération. Avec celle-ci: $r = .58$, $T_a = 5,03$

c) Par ailleurs, il faut également souligner que le secteur préscolaire a connu récemment une phase d'extension et d'innovation dans notre pays. En effet, si des cantons et régions de Suisse ont depuis longtemps une forte tradition de l'éducation préscolaire, les autres se sont engagés dans cette voie depuis quelques années: certaines législations cantonales ont été mises sur pied ou ont été réformées dans ce domaine dans les années 70 (par exemple à St-Gall), alors que d'autres cantons se sont donnés une législation au début des années 80. L'innovation la plus importante consistait généralement à reconnaître la (ou une part de) responsabilité cantonale dans l'éducation préscolaire, confiée auparavant uniquement aux communes ou à des initiatives privées (en 1981, c'est encore le cas par exemple dans les cantons d'AR, FR, NE¹). Cette plus grande prise de responsabilité des instances cantonales a provoqué un élargissement de l'offre préscolaire ainsi que du taux de fréquentation. A ce propos, il est significatif que des cantons comme NE et FR - qui n'ont pas eu jusqu'à très récemment de législation cantonale pour ce secteur - présentent un taux de fréquentation préscolaire très bas.

d) Globalement, on peut dire que le taux de fréquentation préscolaire s'accroît en Suisse: de 1976 à 1979, par exemple, le recul démographique de 13 % des classes d'âge correspondantes n'a entraîné qu'un recul de 8 %²) pour la fréquentation préscolaire.

Ainsi, dans cette perspective générale de développement du préscolaire, on peut estimer que le déficit de l'offre préscolaire dans les zones de montagne (en particulier dans les petites communes) est la conséquence - en partie du moins - du retard accumulé par ces communes par rapport à celles d'autres régions du pays.

5.5. Quelles perspectives?

a) Face au mouvement de généralisation de l'offre préscolaire, on peut s'attendre à une extension de ce mouvement aussi dans les communes qui ne bénéficient pas encore d'un jardin d'enfants pour autant que la diminution des effectifs d'enfants scolarisables (baisse démographique) et les difficultés financières des communes dues au "taçement" économique ne pèsent pas trop

1) Bulletin no 25 de la CDIP, op.cit.

2) Statistique des élèves 1979/80, OFS, Berne

lourdement dans leurs décisions. Le premier facteur nous paraît être un obstacle particulièrement important dans le cadre de notre problématique dans la mesure où il affecte plus particulièrement les petites communes (où "il ne vaudra vraiment plus la peine d'investir autant pour si peu d'enfants"!).

- b) Jusqu'ici nous avons abordé la problématique du préscolaire dans une perspective exclusivement quantitative, et en considérant ce secteur sous sa forme traditionnelle d'un lieu obligatoirement localisé et fixe (fréquentation d'une école toute la journée et toute la semaine).

Mais d'autres possibilités, particulièrement intéressantes pour les communes et les régions à faible concentration de population, existent, notamment celle des jardinières d'enfants itinérantes ou autrement dit des écoles enfantines à temps partiel. Et dans les cantons de Berne et d'Uri, des réalisations de ce type ont déjà débuté.

En ce qui concerne le canton de Berne, un projet pilote, mené de 1976 à 1980, a permis de toucher chaque année une vingtaine de localités différentes et quelques centaines d'enfants. Des salles d'école de travaux manuels, ou des salles privées, ont été aménagées pour recevoir enfants et maîtresses quelques demi-journées par semaine.

Le rapport du DIP du canton de Berne¹⁾ concernant ces expériences fait les constatations suivantes:

"La réalisation du projet pilote d'école enfantine a eu des effets favorables dans les arrondissements en cause et cela sous différents aspects:

Pour les enfants

Comme le montre les rapports des maîtresses, l'école enfantine à temps partiel constitue pour les enfants des régions éloignées un excellent moyen de s'intégrer progressivement dans un monde auquel ils ne sont pas habitués, en dehors de la famille et de la maison... Il apparaît toujours plus clairement qu'il est essentiel pour l'enfant de pouvoir fréquenter l'école enfantine de son arrondissement scolaire et non d'être transporté en automobile et d'être projeté dans un autre monde.

Pour la population

La population peut en toute quiétude faire ses premières expériences et se familiariser avec l'école enfantine...

1) "Rapport sur le projet pilotes d'écoles enfantines dans la partie germanophone du canton de Berne, 1976 à 1980", DIP, 1981, Berne

Pour la commune

L'ouverture d'une école enfantine dans le cadre du projet pilote signifie un allègement considérable tant du point de vue organique que financier... Même si la future loi sur les écoles enfantines prévoit l'obligation pour toutes les communes de rehausser possible la fréquentation d'une telle école, les communes traditionnellement désavantagées des régions périphériques profitent de l'aide initiale nécessaire. Le projet contribue à faire bénéficier ces régions d'une certaine forme d'égalité des chances".

Le canton d'Uri a mis sur pied, dès 1979, un projet semblable qui a beaucoup contribué à relever la fréquentation préscolaire de ce canton qui, selon les chiffres de la statistique scolaire se situaient à des niveaux assez bas¹⁾.

6. La scolarité primaire

L'école primaire comprend, selon les cantons, les premières 4 à 6 années de scolarité obligatoire (voir fig. 12). C'est à la fin de la scolarité primaire qu'intervient, dans la plupart des cantons, la première sélection "massive" des élèves (sans compter bien entendu la sélection vers les classes dites "spéciales" et les répétitions qui pouvant intervenir plus tôt). En 1980/81, 490'037 enfants²⁾ fréquentaient l'école primaire en Suisse.

6.1 Les hypothèses

6.1.1. Les hypothèses de base

a) Insuffisance quantitative de l'offre primaires par rapport à la demande

Etant donné le caractère obligatoire de l'école primaire, l'insuffisance se situe au niveau de la localisation des écoles et ne se traduit naturellement pas par une baisse des taux de fréquentation. Des problèmes se posent néanmoins, et à deux points de vue:

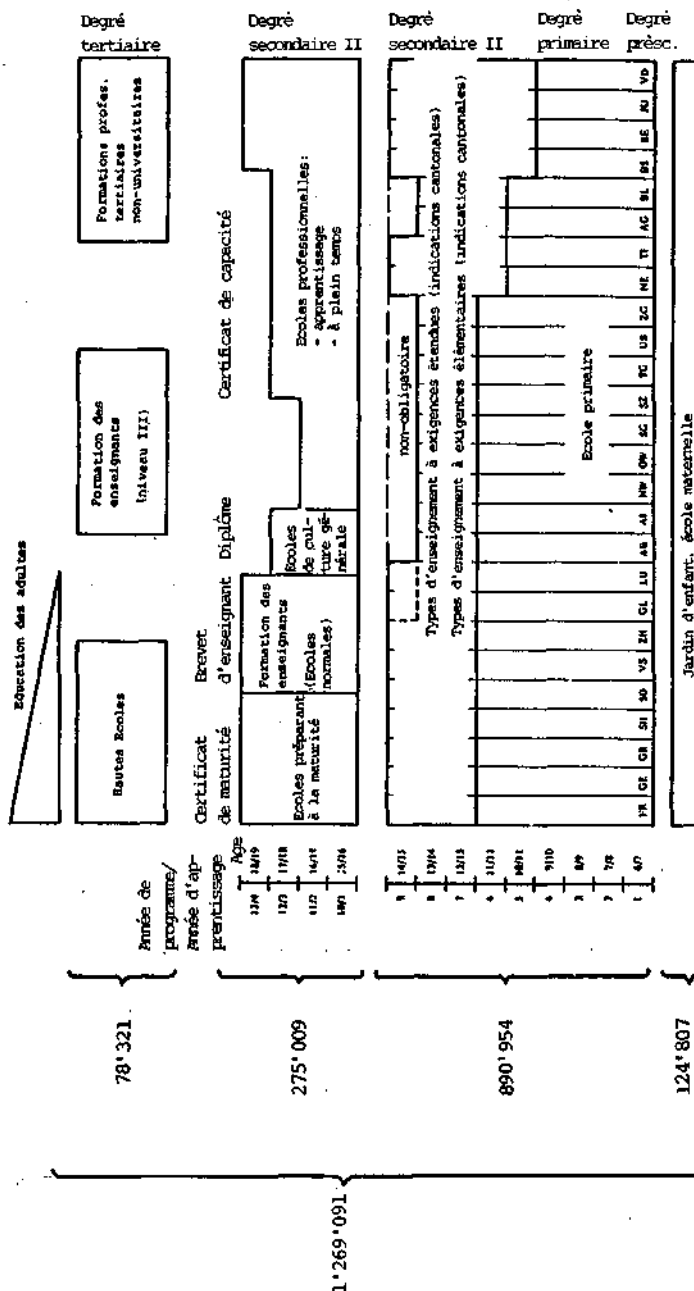
- sous l'angle statistique: un manque d'installations dans des petits villages de montagne et un trop grand parcours pour atteindre le prochain centre scolaire,
- sous l'angle dynamique: pour des raisons démographiques, de problèmes financiers ou à la suite de la réalisation des ob-

1) Cf. l'intervention du secrétaire général du DIP du canton d'Uri, M. Föh, lors du congrès de la SSRE à St-Gall, en 1981.

2) Y compris primaire supérieure pour BE, JU, VD.

Fig. 12

Organigramme simplifié de l'enseignement en Suisse



1) Données de l'année 1978-79, qui correspond à celle dont nous possédons les données détaillées pour les zones de montagne

Source: Statistique des élèves 1977-78, BFS, + modifications propres

jectifs de la planification cantonale, qui peut comporter une certaine centralisation des services scolaires, ou encore pour d'autres raisons, certaines communes se trouvent devant l'obligation ou l'imposition de fermer leur école primaire.

Dans ces situations, la demande peut s'exprimer par exemple par une résistance passive ou active de la population villageoise à la fermeture d'écoles; par ailleurs, on peut penser que la demande latente est également importante.

Au début de cette étude, nous avons mentionné que la problématique abordée en priorité serait celle du décalage entre offre et demande individuelle. Néanmoins, quand on touche le problème de la localisation de l'école primaire, il est extrêmement difficile de délimiter ce qui appartient à la demande éducative individuelle de ce qui revient à une demande sociale ou culturelle en vue de garder "la vitalité du village"; la demande d'une population de garder son école peut être motivée par le désir de ne pas se séparer d'un enseignant qui est en même temps un animateur social dans la commune, ou par le souci de ne pas perdre un poste de travail, une rentrée fiscale, tout autant que pour des raisons éducatives. On peut en effet se demander si les demandes de maintien d'une école au village, qui se font ces derniers temps exprimées dans différentes petites communes, ne reflètent pas avant tout la volonté de la communauté d'assurer sa survie, et secondement la satisfaction de la demande individuelle de formation.

b) Insuffisance qualitative de l'offre primaire

Au chap. 2.2.2, nous avons rappelé les nombreuses interprétations que le concept de qualité de l'offre éducative peut recevoir, et que dans ce travail, pour des raisons méthodologiques, nous mettrons l'accent sur un certain type d'insuffisance qualitative de l'offre primaire, celle liée à la réussite scolaire.

Notre hypothèse se réfère spécialement à deux types de problématiques:

- d'une part les régions de montagne (ou des communes de ces régions) ne pourraient pas, en raison de leur situation démographique, géographique, financière, etc., offrir les mêmes services éducatifs que les régions urbaines: cours spécialisés (gymnastique, musique, travaux manuels, etc.), services parascolaires et soutien pédagogique (rattrapages, devoirs surveillés, services médico-pédagogiques, etc.);

- d'autre part, on est confronté à la problématique des classes à plusieurs niveaux (en 1980/81, sur 22'647 classes primaires en Suisse, 3'234 sont à deux niveaux et 1'929 à plus de 2 niveaux) qui seraient particulièrement nombreuses dans les communes des régions de montagne.

Les avis sur la qualité et l'efficacité de l'enseignement à plusieurs niveaux sont partagés; cependant, l'opinion qui semble actuellement prévaloir dans les milieux pédagogiques suisses¹⁾ est que, dans ces classes, on peut faire du "bon travail" seulement à certaines conditions qui ne sont pas toujours réunies (petit nombre d'élèves, programmes et moyens conçus en fonction de ce type de classes, contacts possibles avec d'autres enseignants, soutiens particuliers, formation spécifique, etc.). D'autre part, certains pensent que les nouveaux programmes, en voie d'adoption par plusieurs cantons, ont été conçus exclusivement en fonction des classes à un seul niveau. Leur application "ne va donc pas de soi" dans des classes à plusieurs niveaux et aurait une influence négative sur la qualité de l'enseignement qui y est donné.

c) Décalage entre la demande culturelle de la communauté locale (commune ou région) et la culture véhiculée par l'école

Notons d'emblée que cette hypothèse est loin de faire l'unanimité. Mais elle met en évidence une certaine contradiction entre culture scolaire (de provenance urbaine) et culture locale des régions de montagne. Les programmes, les méthodes d'enseignement, les comportements des enseignants véhiculeraient des valeurs qui ont cours dans les régions urbaines, et qui seraient en contradiction avec celles des zones de montagne et donc ressenties comme "étrangères", voire "imposées" par les populations de ces zones.

6.1.2. Des "situations-problèmes"

a) Les effets sur les enfants d'un transfert hors du village pour fréquenter l'école primaire est, d'un point de vue purement éducatif, très difficile à évaluer:

- d'une part, les transports peuvent causer une fatigue supplémentaire; l'éloignement, non seulement géographique mais aussi socio-culturel, de l'école peut avoir des conséquences négatives quant aux rapports entre enseignants et familles.

1) voir par exemple E. VENTURELLI, "L'enseignement obligatoire et le soutien aux enseignants dans les zones à faible densité de population", rapport pour l'OCDE, 1978, Bellinzona.

- D'autre part, la concentration de l'offre primaire peut offrir des avantages certains: meilleur matériel et bâtiments scolaires avec une meilleure infrastructure (bibliothèque, salle de gymnastique, etc.), cours d'appui et cours spécialisés plus fréquents, classes à un seul niveau (plus adaptées aux programmes actuels¹), possibilités pour les enseignants d'établir des contacts professionnels avec des collègues, etc.

- b) Il n'est sûrement pas nécessaire d'insister sur la contribution des différents cours spécialisés, services parascolaires et soutien pédagogique à la qualité d'une école, dans la mesure où de tels enseignements ouvrent d'une part des perspectives culturelles (musique, langues, etc.) importantes qui vont au-delà du strict minimum scolaire, et permettent d'autre part de détecter et corriger des handicaps physiques, psychiques, etc.

De plus, il est clair que, d'une manière générale, ces services ont un rôle particulièrement important à jouer dans la cas où des familles, à cause de leur situation socio-culturelle, ne sont pas à même d'offrir à leurs enfants les stimulations et soutiens souhaités par l'école. L'inauffisance probable de ces services dans les zones de montagne pose donc avant tout un problème d'égalité des chances.

- c) Les classes à plusieurs niveaux (CPN)

Encore plus prégnante du point de vue de la qualité de l'enseignement, la question des classes à plusieurs niveaux est en train de devenir actuellement un point central dans les discussions pédagogiques.

Quelques exemples:

- Le Conseil de direction de l'IROP a consacré sa séance de réflexion de 1981 à Lugano à l'analyse de ce problème.
- Un des quatre groupes de travail du projet SIPRI (projet qui porte sur l'analyse de la situation actuelle de l'école primaire en Suisse, et qui constitue un des projets majeurs de la CDIP) a décidé de porter l'essentiel de ses intérêts sur la problématique des CPN.
- L'intérêt pour cette question des associations d'enseignants nous semble nettement accru depuis quelque temps, et perceptible dans les interventions des délégués d'enseignants dans différentes conseils ou commissions traitant de problèmes scolaires.

1) Ce qui ne signifie pas encore une meilleure qualité dans l'absolu.

On s'est en effet rendu compte récemment que la diminution des effectifs scolarisables, causé par le reflux démographique, allait entraîner inmanquablement un ou plusieurs des trois phénomènes suivants: une diminution importante du nombre d'élèves par classe, la fermeture de classes et d'écoles, le maintien et la création de nouvelles CPN.

Or, des obstacles s'opposent au développement des deux premières tendances: les conditions financières parfois difficiles de certaines communes ou cantons, ainsi que des raisons politiques et même pédagogiques, freineront certainement la première, et la résistance des populations des communes ou des quartiers touchés par une éventuelle fermeture de classes ou d'école fera de même pour la deuxième. D'où la probabilité d'un développement dans la troisième direction, et avant tout dans les régions avec une population dispersée.

Il s'en suit qu'une moins bonne qualité de l'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux signifierait une inégalité des chances scolaires, puis professionnelles, pour une proportion de plus en plus importante de la population.

d) Le rôle de l'école de village

L'absence et encore plus la fermeture d'une école va bien au-delà du fait éducatif: elle est en effet souvent ressentie par la population comme le "début de la fin" du village. Outre l'aspect symbolique de l'école - en tant que centre de cristallisation de "l'identité collective" du village comme l'église et la mairie -, il ne faut pas oublier que l'enseignant joue souvent, dans les petites communes, un rôle d'animation sociale important (musique, sociétés sportives, etc.). Dans le même ordre d'idées, les liens qui se créent, durant les années scolaires, entre les enfants constituent indiscutablement une source de contacts pour les membres du village, ainsi qu'un facteur psychosocial important pour la cohésion et la vitalité de la communauté villageoise.

Le problème-clé qui se pose dans ce contexte est celui de l'opportunité de favoriser le maintien de communautés locales très petites.

La concentration scolaire dans les zones de montagne exerce vraisemblablement un effet centrifuge par rapport au village. Mais elle peut aussi favoriser l'éclosion d'une dynamique communautaire au niveau régional, niveau qui pourrait être ou devenir pour les zones de montagne aussi significatif du point de vue économique, social et culturel que le niveau communal.

D'autre part, suivant la conception qui est à la base des efforts de développement des régions de montagne par l'intermédiaire de la LLM, on notera que la présence d'une école primaire dans le village (mais aussi de l'ensemble de l'offre scolaire au moins au niveau régional) constitue un facteur important pour l'"attractivité" de ces régions. En effet, l'attrait que peut exercer un village sur une population jeune, désireuse de s'y installer pour des raisons professionnelles ou de "qualité de vie" (habitat, mode de vie, etc.), dépend aussi de l'offre scolaire sur laquelle ces familles pourront compter.

a) Culture scolaire et culture locale

Le décalage, voire la contradiction, qui pourrait exister entre la culture scolaire (généralisant d'origine urbaine) et la culture locale pèserait lourdement sur les chances des régions de montagne de pouvoir s'affirmer en tant que communautés vivantes, et par là-même, de réaliser un développement économique et social de type endogène (c'est-à-dire voulu, planifié, contrôlé, et si possible géré par la communauté elle-même, et non par des forces économiques extérieures).

Un tel développement implique que la population, et en particulier les jeunes, puissent croire à la valeur du mode de vie rurale ou montagnarde, ainsi qu'aux possibilités de développement de leur région. Dans cette optique, il est clair que si l'école valorise un type de réussite scolaire, professionnelle et sociale qui renforce la tendance à l'émigration, les chances d'un développement régional endogène sont compromises.

Bien sûr, en élargissant la question, on pourrait aussi se demander si les régions de montagne sont encore à même de produire une culture qui leur est propre (valeurs, symboles, etc.) ou si elles concourent simplement avec un certain retard la "production urbaine". Dans ce cas, la contradiction (si elle existe) entre culture urbaine et culture locale dans les régions de montagne ne serait qu'une contradiction entre la forme moderne et la forme passée d'une même culture, voire entre changement et conservation (notons que dans certains cas, c'est de cette façon que les jeunes enseignants des zones de montagne ressentent la situation).

6.1.3 Les hypothèses opérationnelles¹⁾

1. Présence de l'école

- a) L'offre primaire est moins grande dans les régions de montagne, en particulier dans les petits villages que dans le reste du pays, et elle a tendance à diminuer;
- b) Le manque d'offre primaire dans la commune, et encore plus la fermeture d'écoles, sont considérés comme préjudiciables par les populations intéressées. Les enseignants aussi jugent négativement ces fermetures, et ceci non seulement pour des motifs de "places de travail";
- c) L'enseignant joue dans la commune, et surtout dans la petite commune, un rôle important d'animateur socio-culturel; la suppression de son poste serait par conséquent fortament préjudiciable pour celle-ci.

2. Les classes à plusieurs niveaux

- a) Les CPN caractérisant les petites communes et sont donc présentes de façon non négligeable sur l'ensemble du territoire suisse. Mais elles sont encore plus abondantes dans les régions de montagne, au point de constituer une des caractéristiques de l'école dans ces régions;
- b) Les conditions favorables à une évolution dans le sens d'un maintien ou d'une augmentation de la proportion des CPN sont actuellement assurées;
- c) Le jugement des pédagogues sur la qualité de l'enseignement dans ces classes, et sur les potentialités de cet enseignement, est en train d'évoluer dans un sens favorable. Néanmoins, l'opinion pédagogique dominante envisage actuellement le problème comme suit: les CPN peuvent avoir une qualité pédagogique comparable (voire supérieure) aux monoclases, seulement sous certaines conditions:
 - 1. Le nombre d'élève doit être significativement plus petit que le nombre "normal" d'élèves d'une classe à un seul niveau.
 - 2. Les bâtiments et les installations scolaires doivent être appropriés (par exemple pour permettre que des élèves travaillent en groupe sans déranger une autre partie de la classe).
 - 3. La rotation des enseignants dans ces classes doit être réduite (l'enseignant devant pouvoir planifier son enseignement

1) Plusieurs de ces hypothèses sont le fruit de discussion entre chercheurs et pédagogues (en particulier dans le cadre du projet no 1 SIPRI de la CDIP). D'autres s'inspirent de travaux de chercheurs, en particulier ceux de E. VENTURELLI pour le cas du Tessin, cf. notamment "L'enseignement obligatoire et le soutien aux enseignants dans les zones à faible densité de population", DIP II, Ballinzona, 1978.

sur une longue période, par exemple pour le nombre d'années qu'un élève reste dans une classe).

4. Les programmes scolaires doivent être conçus pour les conditions spécifiques de la CPN, ou, au moins, en tenir suffisamment compte.

5. Les moyens d'enseignement doivent être conçus pour les conditions spécifiques des CPN ou au moins en tenir suffisamment compte.

6. La formation des enseignants devrait être suffisamment "polyvalente" (donc non centrée exclusivement sur les classes à un seul niveau).

7. Pour les enseignants déjà en activité, des possibilités de formation continue, portant spécifiquement sur les problèmes des CPN, devraient être prévues.

8. Les enseignants des CPN devraient pouvoir compter sur des structures de conseil et d'appui spécifiques.

9. Le fonctionnement optimal d'une CPN requiert une autonomie plus grande pour l'enseignant par rapport aux contraintes de programmes et de méthodes imposées par les organes compétents.

10. Les enseignants des CPN opèrent dans des situations d'isolement personnel et professionnel. Des "structures de rencontre" (dans le cadre de centres de documentation, de groupes de travail, etc.) devraient leur permettre de dépasser cette difficulté.

Dans ce travail, nous faisons l'hypothèse que, globalement, ces conditions ne sont actuellement remplies que de manière partielle, et que par conséquent, nous avons affaire à un déficit qualitatif de l'offre primaire dans les régions de montagne, et plus généralement dans les petites communes.

- d) Si les "conditions nécessaires" mentionnées avant sont remplies, la CPN a, en elle-même, des potentialités pédagogiques non négligeables: les enseignants de ces classes en sont généralement conscients.
- e) Le fait que les "conditions nécessaires" ne soient pas remplies, peut être et est en partie "compensé" par un engagement supplémentaire de l'enseignant; mais dans ce cas, le temps et l'énergie que l'enseignant des CPN doit consacrer à son activité professionnelle est, pour un même résultat, plus important que pour l'enseignant des classes à un niveau.

De plus, si de fort belles réussites avec des classes à plusieurs degrés peuvent être attribuées à la motivation et à l'engagement de certains enseignants qui ont choisi ce type d'enseignement "par vocation", on ne peut pas s'attendre à des résultats comparables avec "l'enseignant moyen". Or, les CPN ne constituent pas de rares exceptions et leur nombre n'aure pas tendance à diminuer radicalement: c'est donc sur les

résultats moyens qu'il s'agit de juger l'efficacité pédagogique de ces classes.

6.2 La présence de l'école primaire dans la commune

6.2.1 La situation actuelle

Il est utile de rappeler ici que les données à notre disposition ont comme unité de base la commune politique. Or, dans certains cas, celle-ci ne correspond pas à la commune scolaire (sur la base de laquelle la scolarisation est parfois organisée), ni forcément à l'unité socio-culturelle "de base" telle que la hamaau ou le village.

C'est là une des raisons qui explique l'existence, même dans des communes relativement petites, de plusieurs lieux scolaires (plusieurs bâtiments scolaires); un exemple typique étant celui de la commune de Eggwil (BE) qui compte 9 lieux scolaires. Sur l'ensemble des communes de Suisse, env. 16 % n'ont pas d'école primaire sur leur territoire. Dans les zones de montagne, cette proportion est d'environ 18 %, et atteint 24 % pour l'ensemble des petites communes¹⁾ de montagne. Notons que cette moyenne peut recouvrir des situations très différentes d'un canton à l'autre: dans certains cantons, toutes les petites communes ont une école primaire, tandis que dans d'autres, la situation est tout à fait différente, en particulier au Tessin où seulement la moitié des petites communes possèdent leur école.

Les fig. 13 a et 14 présentent ces différences selon les régions LIM et selon l'ensemble des zones de montagne des différents cantons. La fig. 15 montre de manière plus détaillée les différences que l'on peut trouver entre les 5 cantons qui ont le plus de petits villages de montagne sur leur territoire.

Si l'on se réfère à la fig. 15, il est particulièrement frappant de relever les situations contrastées existant entre les cantons de BE et du JU, et ceux du TI et du VS (bien que dans une moindre mesure pour ce dernier): dans les deux premiers, même les toutes petites communes (< 250 hab.) ont généralement leur propre école, tandis que dans le canton du TI, on ne trouve qu'un quart (et en VS 1/3) des communes dans cette situation.

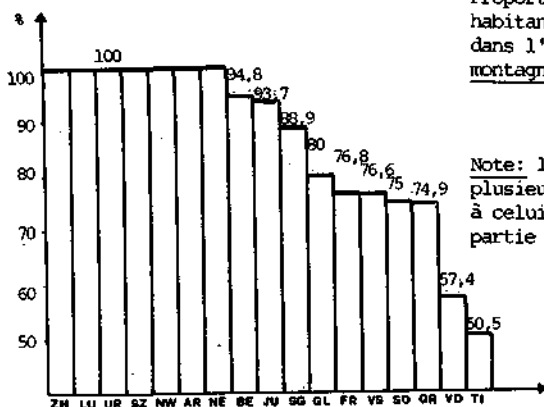
On peut également constater qu'il n'existe pas de corrélation significative entre la proportion d'écoles primaires et d'écoles enfantines dans les petites communes. Et si l'on considère les cas extrêmes sus-mentionnés - BE, JU, TI et en partie VS -, on aurait même une relation inverse: là où les écoles primaires sont nombreuses, les jardins d'enfants sont rares, et vice-versa. Dans

1) Communes < 1'000 habitants.

les régions de montagne du TI par exemple, il existe plusieurs communes sans école primaire, mais avec un jardin d'enfants.

Fig. 13

Proportion des communes > 1'000
habitants avec une école primaire
dans l'ensemble des régions de
montagne du canton



Note: les régions LIM s'étendant sur plusieurs cantons ont été allouées à celui sur lequel la plus grande partie de la population réside.

Fig. 14

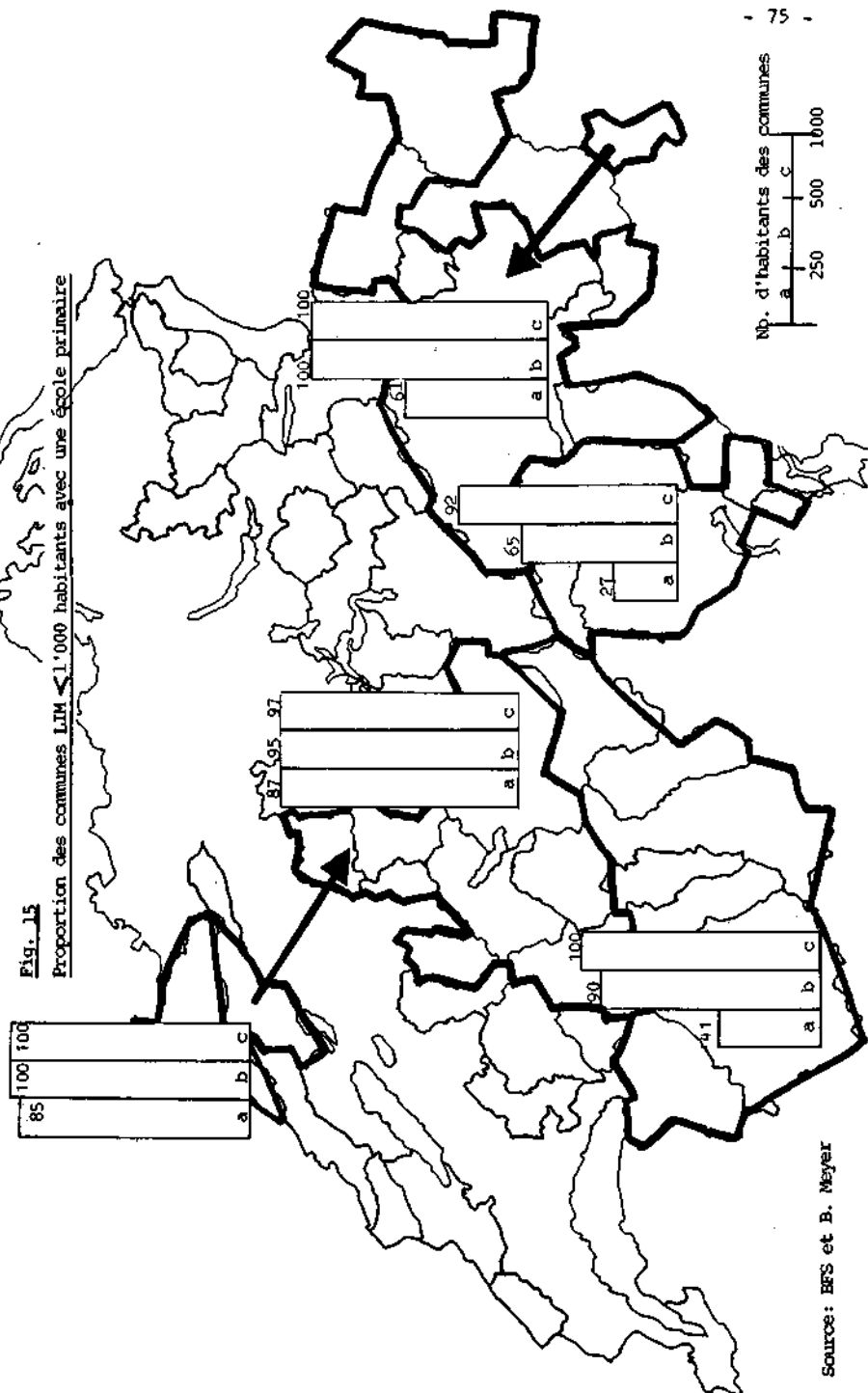
Ecoles primaires dans les communes LIM de moins de 1'000 habitants (1978-79)

Canton	Rég.LDM	Nb. de communes de moins de 1'000 hab.		Communes avec une école primaire			Canton	Rég.LDM	Nb. de communes de moins de 1'000 hab.		Communes avec une école primaire		
		A = tot.LDM dans le canton		total LDM cant.	% de A	A = tot.LDM dans le cant.			total LDM cant.	% de A			
ZH BE	011	6	6	6	6	100	TI	211	57		29		
	021	2		2				212	38		14		
	022	27		25				213	24		14		
	023	16		16				214	24	143	15	72	50.4
	024	2		2			VO	221	2		2		
	025	25		23				222	51		28		
	026	2		2			VS	223	1	54	1	31	57.4
	027	11		11				231	23		11		
	028	6		5			232	14		11			
	029	5	96	5	91	94.8	233	25		25			
LU UR SZ	011	15	15	15	15	100	234	12		9			
	041	16	16	16	10	100	235	11		4			
	051	4		4			236	8		6			
	052	7	11	7	11	100	237	13		13			
OW NW GL FR	061	2	2	2	2	100	238	18	124	16	95	76.6	
	071	15	15	12	12	80	NE	241	9		9		
	081	8		5				242	8	17	8	17	100
	101	8		5			JU	261	64	64	64	64	91.7
SO AR AI SG GR	102	11	99	28	76	76.8	Total			841		639	76%
	103	58		41	76	76.8		Source: BFS, données élaborées par B. MEYER					
	111	4		1	3	75							
	151	5	5	5	5	100							
	161	-		-									
	171	6		5									
	172	1	9	3	8	88.9							
	281	40		13									
	282	18		9									
	283	39		25									
284	12		10										
285	11		7										
286	25		21										
287	5		5										
288	-		-										
289	17	167	15	125	74.9								

Source: BFS, données élaborées par
B. MEYER

Fig. 15

Proportion des communes LIM < 1'000 habitants avec une école primaire



Source: BFS et B. Meyer

6.2.2 Les tendances

a) Jusqu'il y a quelques années, les phénomènes démographiques n'ont pas été considérés avec beaucoup d'attention par les responsables scolaires et par les planificateurs de l'éducation, mais depuis peu, leur importance s'est brusquement imposée à leurs yeux, comme à ceux des enseignants (le passage d'une situation de pénurie d'enseignants à celle de pénurie de postes de travail n'étant pas étranger à cette prise de conscience)..

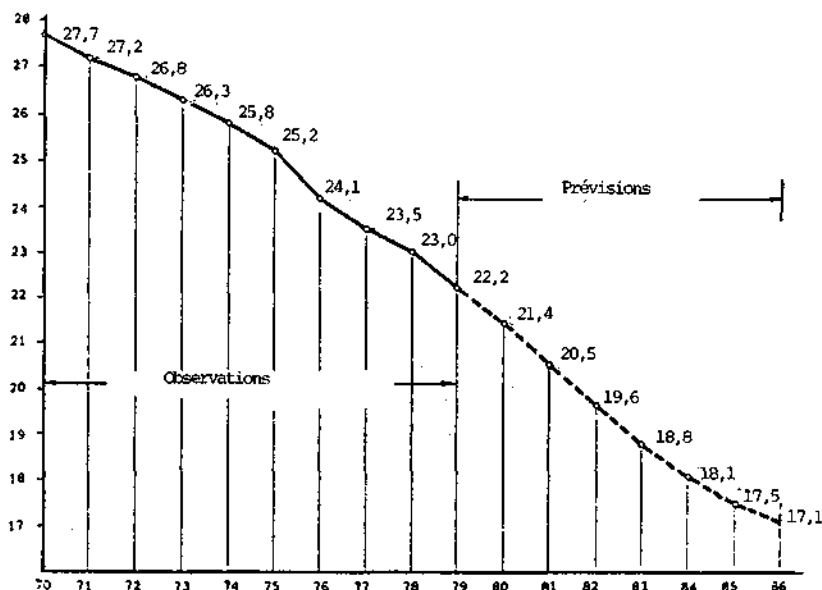
La poussée démographique des années 50 - 60 ayant atteint son sommet en 1965 - 66, et diminué très rapidement par la suite, cela a eu des conséquences très marquées sur les effectifs scolaires (cf. Partie I, chapitre 4.1.2).

Il est dès lors pensable que cette évolution ait des conséquences sur le nombre de classes, et dans les communes où les classes sont peu nombreuses, sur le nombre d'écoles en fonction; on touche là bien sûr le problème de la fermeture d'écoles.

En fait, face à la question de la diminution du nombre d'élèves, les responsables scolaires sont placés devant les choix suivants:

- laisser diminuer le nombre d'élèves par classe (fig. 16) avec comme conséquence une augmentation du coût de l'enseignement par élève. Notons que cette perspective est généralement considérée positivement du point de vue pédagogique (à condition que la classe ne soit pas déjà très petite, par exemple de 10 - 12 élèves), mais s'impose difficilement du point de vue politique, étant donné les conditions financières parfois difficiles de certains cantons (NE, 11, etc.).
- fermer un certain nombre de classes. Cette décision pouvant, dans le cas particulier des classes de petits villages qui nous intéresse ici, se concrétiser de deux manières au moins:
 - intégrer des classes à un seul niveau dans une classe à plusieurs niveaux, ou le cas échéant, augmenter le nombre de niveaux par classe. Dans ce cas, les élèves peuvent poursuivre leur scolarisation dans la même école;
 - transférer les élèves de la classe fermée dans les classes d'une autre école: c'est le cas typique de la fermeture (totale ou partielle) d'une école.

Fig. 16 Nombre d'élèves par classe dans l'hypothèse que le nombre de classes reste inchangé



Source: Schülerprognosen für die nächsten 10 Jahre, polycopié, secrétariat de la CDIP, 1981, Genève

b) Si l'on en juge par les articles de presse et par l'émotion qu'ont suscité quelques fermetures d'écoles, dans les cantons du JU¹⁾ et du TI par exemple, on est tenté d'en déduire qu'il s'agit là d'un phénomène qui affecte actuellement de manière importante le système scolaire suisse. Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de confirmer cette hypothèse, mais

- n'excluent pas qu'une tendance de ce type puisse exister dans certains cantons,
- n'excluent surtout pas que cette tendance puisse se développer à l'avenir.

D'autre part, si l'on considère les données de la fig. 17, on constate que, globalement et dans la plupart des cantons, le nombre de classes atteint son maximum en 1977 - 78, et que dans les deux années suivantes, ce nombre tend à diminuer (d'environ 1,3 %).

1) L'IRDIP a recensé pour la seule période de juillet 1979 à décembre 1980 124 articles de presse inhérents aux fermetures d'écoles dans le Jura.

Nous notons des différences d'un canton à l'autre: dans certains cantons, on enregistre des augmentations du nombre de classes (ZH, BE, VD, VS), et dans d'autres, des diminutions plus ou moins fortes; ce sont des cantons urbains ou de plaine, comme BS, BL, GE, AG, qui enregistrant les plus fortes diminutions, les cantons de montagne étant généralement aussi touchés, mais dans une moindre mesure (mais II: - 45). A propos de ces phénomènes, il faut rappeler que:

- la crise de certains secteurs économiques a probablement induit une diminution des effectifs scolaires, notamment par le départ d'enfants étrangers, ce qui explique la forte diminution des classes dans certains cantons, comme celui de NE par exemple;

- le maintien d'un nombre constant de classes dans un canton n'exclut pas des fermetures de classes dans certains villages (pouvant être compensées par l'ouverture de classes ailleurs).

La fig. 17 met également en évidence que le nombre de classes à plusieurs niveaux - qui sont, comme nous le verrons, beaucoup plus représentées dans les petits villages que dans les grandes agglomérations - baisse proportionnellement plus rapidement que le nombre global des classes (environ - 8 % en trois ans contre - 1,3 %). Dans certains cantons, on constate même un effet "de ciseaux", les classes à plusieurs niveaux diminuant pendant que celles à un seul niveau augmentent. Ces chiffres pourraient d'ailleurs traduire une tendance à la fermeture des classes à plusieurs niveaux suite à des concentrations scolaires¹⁾.

Au-delà de ces tendances, il faut néanmoins rappeler que, pour les années considérées (76-80), la réaction des différents systèmes scolaires par rapport à la baisse des effectifs s'est plutôt orientée vers une réduction du nombre d'élèves par classe que par une réduction du nombre de classes (voir fig. 18). Ceci ne signifie pas que cette tendance doive forcément continuer: si l'on considère les propos tenus récemment par des responsables de certains cantons (ex. BE, VS, NE), on pourrait s'attendre dans un proche avenir à un renversement de la tendance.

1) Etant donné le type de données à notre disposition (écoles ou classes par commune politique et non pas par commune scolaire, par village ou hameau), il est possible que certains microphénomènes soient occultés, par exemple le transfert de classes ou d'élèves dans une même commune.

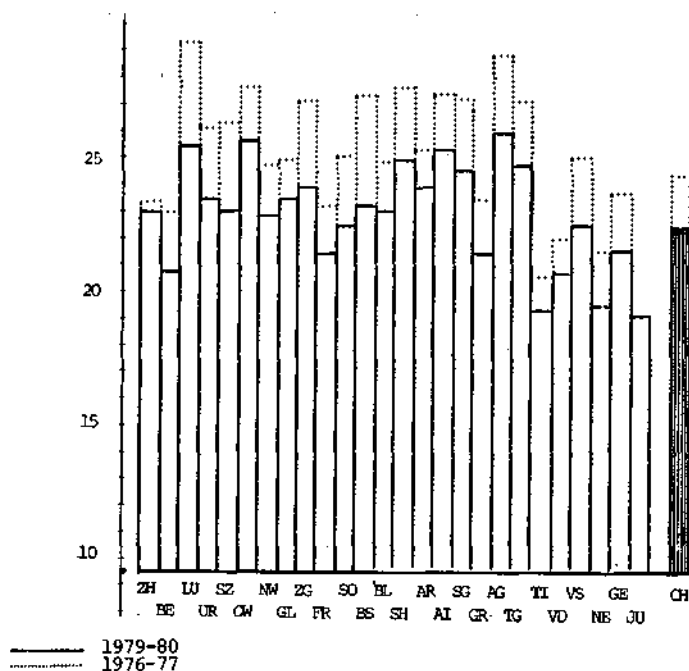
Nombre de classes primaires et de classes à plusieurs niveaux (CPN) dans les cantons suisses pour les années scolaires de 1976-1981

Cantons	76-77			77-78			78-79			79-80			80-81			Variation 77-81		Variation en %	
	Tot.	CPN	%	Tot.	CPN	%	Tot.	CPN	%	Tot.	CPN	%	Tot.	CPN	%	Tot.	CPN	Tot.	CPN
Soisse	32'426	5'428	24,2	22'948	5'604	24,4	22'733	5'328	23,4	22'755	5'334	23,4	22'647	5'163	22,8	-301	-441	-1,3	-7,9
Zürich				3'426	191	5,6	3'444	310	9	3'445	322	9,3	3'427	313	9,1	+1	+122	+0,03	+63,9
Bern I)	4'381	1'740	39,7	4'420	1'725	39	4'070	1'501	36,9	4'080	1'505	36,9	4'062	1'478	36,4	+14	+59	+0,34	
Lucerne	1'101	306	27,8	1'115	297	26,6	1'111	294	26,5	1'117	283	25,3	1'119	282	25,2	+4	+15	+0,36	-5
Uri	138	35	22,1	155	40	25,8	152	41	27	152	41	27	150	39	26	-5	-1	-3,2	-2,5
Schwyz	410	60	14,6	415	60	14,5	410	63	15,4	408	60	14,7	411	59	14,3	-4	-1	-1	-1,6
Obwalden	99	12	12,1	101	14	13,9	100	12	12	101	12	11,9	100	12	12	-1	-2	-1	-14,3
Nidwalden	127	17	13,4	128	15	11,7	127	17	13,4	125	14	11,2	121	15	12,4	-7	0	-5,5	-
Glarus	136	64	47	136	60	44,1	136	61	44,8	132	59	44,7	128	61	47,7	-8	+1	-5,9	+1,6
Zug	295	26	8,8	299	23	7,7	301	20	6,6	296	19	6,4	292	18	6,7	-7	-5	-2,3	-21,7
Fribourg	845	257	30,4	841	232	27,6	827	227	27,4	820	225	27,4	808	224	27,7	-33	-8	-6,9	-3,4
Solothurn	817	198	24,2	809	209	25,8	797	201	25,2	798	185	23,2	787	176	22,4	-22	-33	-2,7	-15,8
Basel-Stadt	274	2	0,7	276	13	4,7	253	-	-	249	-	-	246	-	-	-30	-10,9	-	-
Basel-Landsch.	699	78	11,3	686	90	13,1	668	79	11,8	654	76	11,6	644	72	11,2	-42	-18	-6,1	-20
Schaffhausen	221	53	24	218	51	23,4	214	53	24,8	212	53	25	208	56	26,9	-10	+5	-4,6	+9,8
Appenzell A. Rh.	169	57	33,7	170	50	29,4	166	52	31,3	164	56	34,1	168	51	30,4	-2	+1	-1,2	+2
Appenzell I. Rh.	53	24	45,3	51	22	43,1	50	23	46	50	23	46	50	22	44	-1	0	-2	-
St. Gallen	1'452	372	25,6	1'452	367	25,3	1'442	358	23,4	1'445	334	23,1	1'442	319	22,1	-20	-48	-9,7	-13,1
Graubünden	727	351	48,3	729	344	47,2	729	343	47	726	334	46	720	330	45,8	-9	-14	-1,2	-4,1
Thurgau	675	329	48,7	679	314	46,2	675	305	45,2	671	300	44,7	668	285	42,7	-11	-29	-1,6	-9,2
Ticino	955	166	17,4	964	160	16,6	968	143	14,8	956	138	14,4	919	155	16,9	-45	-5	-4,7	-3,1
Vaud I)	1'693	329	19,4	1'861	348	18,7	1'856	285	15,4	1'870	333	17,8	1'897	260	13,7	+36	-88	+1,9	-25,3
Valais	997	314	31,5	1'059	312	29,5	1'064	286	26,9	1'086	286	26,3	1'088	266	24,4	+29	-46	+2,7	-14,7
Neuchâtel				564	88	15,6	535	63	11,8	531	63	11,9	525	65	12,4	-39	-23	-6,7	-26,1
Genève	982	82	8,3	1'089	166	15,2	1'007	79	7,8	1'030	77	7,5	1'038	82	7,9	-51	-84	-4,7	-50,6
Jura							372	188	50,5	372	194	52,1	365	188	51,5	-	-	-	-
Aargau	1'262	365	28,9	1'305	413	31,6	1'259	344	27,3	1'265	342	27	1'264	335	26,5	-41	-78	-3,1	-18,9

1) Classes sec. I à exigences élémentaires y compris

Fig. 18

Taille des classes dans le degré primaire selon les cantons en 1976/77 et 1979/80



Source: Statistique des élèves, 1979-80, OFS, Berne.

6.2.3. Niveaux de décision et réglementations

Face à la possibilité du développement d'une tendance à la fermeture de classes ou d'écoles, il nous a semblé intéressant ici de faire une analyse succincte d'un des facteurs qui sera déterminant, la localisation du lieu de décision: commune ou canton? L'hypothèse sous-jacente est que plus le pouvoir de décision est proche de la commune, moins les fermetures de classes ou d'écoles sont probables (voir chap. 2.2.3: relation entre offre et demande éducatives).

Précisons d'emblée qu'à l'intérieur de ces deux instances fondamentales, commune et canton, des corps politiques différents peuvent être le siège d'une décision finale en matière de fermeture de classes ou d'écoles: dans la commune, il peut s'agir des instances politiques communales (par exemple, le conseil ou l'assemblée communale) ou d'instances s'occupant exclusivement des affaires scolaires: commune scolaire (ex. NW, LU); de même, au niveau du canton, la décision peut être assumée par le DIP, par l'exécutif, le législatif ou une "instance éducative".

La fig. 19¹⁾ nous donne, pour la grande majorité des cantons avec des régions de montagne, des informations quant à leurs niveaux de décisions en matière scolaire, leurs éventuelles prescriptions concernant le nombre minimal d'élèves pour "la dernière classe", ainsi que leurs dispositions générales relatives à l'affectif des classes. On remarquera d'ailleurs que dans chaque canton considéré, le DIP (ou le législatif) a mis sur pied des lignes directrices ou des prescriptions concernant le maximum et le minimum d'élèves par classe.

Comme nous le montre la fig. 19, les différences entre cantons peuvent être parfois marquées (par exemple, le nombre maximum d'élèves).

Cette situation d'hétérogénéité est d'ailleurs encore plus nette en ce qui concerne les niveaux de décision pour la fermeture de classes ou d'écoles: on rencontre des situations où les communes sont souveraines en la matière (par exemple, dans plusieurs cantons de Suisse centrale), des situations mixtes, où la compétence cantonale joue pour les "cas normaux" de fermetures de classes, mais où l'assentiment de la commune est nécessaire pour les fermetures d'écoles (par exemple BE), et finalement des situations où seule une instance cantonale (l'exécutif ou le législatif dans certains cas, mais plus souvent le DIP) a la compétence de décider en la matière.

1) Source des données: - enquête de B. MEYER auprès de responsables des DIP des cantons suisses alémaniques, 1980; - informations mises à disposition par l'IRDP pour les cantons romands et le Tessin, et élaborées par B. MEYER, 1980.

Fig. 19

Prescriptions et niveaux de décision
Ecole primaire 1) - 1980

Canton	Structure de la scolarité obligatoire	Niveau de décision		Prescriptions cantonales		Nb moyen d'élèves (78-79)	
		Création et suppression des classes (et postes d'enseignants)	Permettre d'école	Nombre minimal pour la dernière classe	Nombre d'élèves par classe	CIN	CPN
ZH	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Décision du "Erziehungsrat" (niveau cantonal)		8 élèves	Limite supérieure pour : CIN 25 élèves CPN 21 élèves	24,2	21,3
BE	9 ans : 4 ans Prim. 5 ans Sec.1	Décision du DIP pour création et suppression de classes	Seulement avec l'assentiment de la commune	-	CIN min. 15 max. 20 C2N 14 C3,4N 13 C5,6N 12 Classe unique 10 Norme 25 Limite inf. : CIN 20-22 C2N 16 CPN 12 Limite sup. 30	22,2	20,3
VD	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Décision du Conseil d'Etat	Conseil d'Etat	12 élèves		27,5	25,1

1) Y compris Prim. sup. pour certains cantons (BE, VD, JU)

2) CIN = classe à un seul niveau ; C2N, C3N, etc. = classe à 2, 3 niveaux ; CPN = classe à plusieurs niveaux

Source: Enquête auprès des DIP de B. Meyer et IRDP

Canton	Structure de la scolarité obligatoire	Niveaux de décision		Prescriptions cantonales		Nb moyen d'élèves. (78-79)
		Création et suppression des classes (et postes d'enseignants)	Fermeture d'école	Nombre minimal pour la dernière classe	Nombre d'élèves par classe	
UR	8 ans ; 6 ans Prim. 2 ans Sec.1 (+ possibilité d'une 9ème Sec.)	DIP doit approuver la décision de la commune		-	Limite supérieure pour : CIN 36 CFN 25	CIN 25,8 CFN 21,5
SZ	8 ans ; 6 ans Prim. 2 ans Sec.1 (+ possibilité d'une 9ème ann.)	Décision du DIP après concertations avec l'inspecteur et les autorités scolaires locales		-	Norme pr CIN 25 Limite sup. pr CFN 25	24,4 21,9
OW	8 ans ; 6 ans Prim. 2 ans Sec.1 (+ possibilité d'une 9ème ann.)	Décision des communes scolaires		-	Limite sup. pr : CIN 34 CFN 26	26,5 22,5
NW	8 ans ; 6 ans Prim. 2 ans Sec.1 (+ possibilité d'une 9ème ann.)	Les différentes communes scolaires décident la création et la suppression des classes		-	Limite sup. pr : CIN 36 CFN 32 Limite inf. CIN et CFN 16	23,7 20,5
FR	9 ans ; 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Avec accord du DIP		-	Limite sup. pr : CIN 31 CIN (première) 31 CIN (autres) 33	22,2 21,7
SO	9 ans ; 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Décision du Conseil d'Etat sur préavis du DIP		8	Norme pr : CIN max. 30 min. 20 CFN max. 27 (mais limite admise 24)	25,5 22,5

Canton	Structure de la scolarité obligatoire	Niveaux de décision		Prescriptions cantonales		Nb. moyen d'élèves (78-79) CLN CPN
		Création et suppression des classes (et postes d'enseignants)	Permettre d'école	Nombre minimal pour la dernière classe	Nombre d'élèves par classe	
SG	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	- Décision du DIP pour les communes qui reçoivent une compensation financière (env. 1/3, surtout les petites communes) - sinon, décision de la commune		10	Norme pr : CLN et CPN entre 20 et 30	25,8 23,9
GR	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Décision du DIP	Seulement avec l'assentiment de la commune	8	Limite sup. pr: CL, 2N 32 CPN 28 Classe unique 20	25,6 18,1
AG	8 ans (ou 9 ans): 5 ans Prim. 3 (ou 4) ans Sec.1	Décision du Grand Conseil, après discussions avec les instances scolaires de la commune		8	Jusqu'en 85-86, réduction progressive de la limite sup. : CL, 2N 30 C3, 4N 25 (CPN 22 : en pratique) CLN max. 30 min. 12-14 CPN min. 10	28,1 24,3
VG	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	DIP doit approuver la décision des autorités scolaires et de la commune (dépend de la situation financière de la commune et du canton)		10 (exception: communes isolées)		25,8 24,5

Niveaux de décision

Structure de la scolarité obligatoire

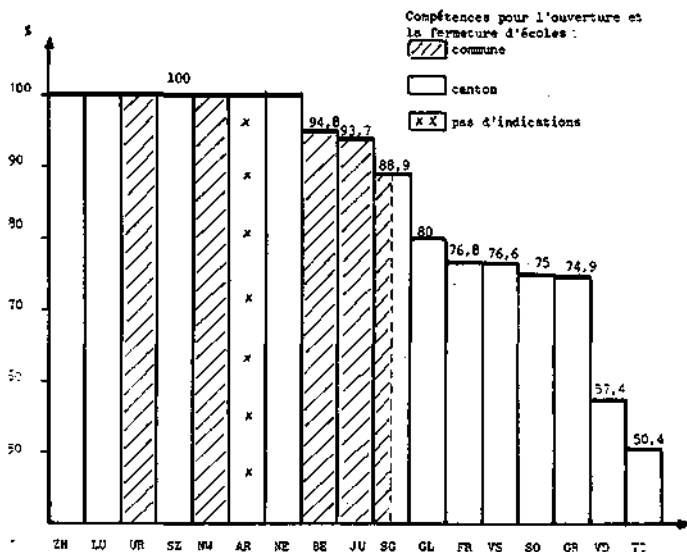
Canton

Prescriptions cantonales

Canton	Structure de la scolarité obligatoire	Niveaux de décision		Prescriptions cantonales		Nb moyen d'élèves (78-79)	
		Création et suppression des classes (et postes d'enseignants)	Permanence d'école	Nombre minimal pour la dernière classe	Nombre d'élèves par classe	CIN	CPN
TI	9 ans : 5 ans Prim. 4 ans Sec.1	DIP				20	17
VD	9 ans : 4 ans Prim. 5 ans Sec.1	DIP après discussions avec les autorités scolaires locales		15	Limite sup. pr: C1, 2N 32 C3N et plus 28 Limite inf. : C1N } 15 CPN }	21,6	20,1
VS	9 ans : 6 ans Prim. 3 ans Sec.1	Décision du Conseil d'Etat pour la suppression de classes et les concentrations scolaires		12 (pour les écoles des communes isolées)	Limite sup. pr: CIN 36 CPN 32	23,8	21,4
NE	9 ans : 5 ans Prim. 4 ans Sec.1	Les commissions scolaires et les inspecteurs présentent des propositions. Le DIP décide sur la base du dossier présenté.		--	Pas de prescriptions dans la nouvelle législation scolaire		
JU	9 ans : 4 ans Prim. 5 ans Sec.1	Décision du DIP pour la création et la suppression de classes	Seulement avec l'assentiment de la commune	--	CIN min. 15 max. 30 C2N 14 28 C3N } C4N min. 13 max. 26 C5N } C6N min. 12 max. 24 Classe unique 10 22	20,4	18,4

Fig. 20

Proportion des communes < 1'000 habitants avec école
primaire dans l'ensemble des régions de montagne et du canton



Il est clair que la relation décrite ici n'est pas suffisante pour confirmer l'hypothèse que nous avons émise au chap. 2.2.3., selon laquelle la centralisation entraînerait la diminution d'une certaine offre scolaire (d'autant plus que nous avons pris en considération les seules communes LIM): il serait néanmoins utile d'analyser de plus près cette problématique.

6.2.4. Quelques explications possibles concernant les différences intercantionales de l'offre primaire dans les petites communes

Nous n'avons aucune prétention de cerner l'ensemble des causes qui déterminent la diversité de l'offre primaire, elles sont vraisemblablement multiples, et d'ordre historique, politique et culturel; et nous n'avons pas la possibilité, dans le cadre de ce travail, de les prendre toutes en considération. Nous nous bornons donc à présenter quelques données et quelques hypothèses.

a) Le niveau de décision

Si nous nous référons à la fig. 20, qui nous donne la proportion des communes de moins de 1'000 habitants pouvant compter sur une école primaire, on constate que dans les cantons où le niveau de décision (ou de "veto") est du ressort de la commune, pratiquement toutes les petites communes pouvant compter sur leur école. Par contre, les cantons dans lesquels plusieurs communes n'ont pas leur école sont aussi ceux où la décision est prise au niveau cantonal.

b) Les conceptions pédagogiques

Dans le cas où le canton est compétent en matière d'ouverture ou de fermeture d'école, deux réflexions essentielles contribuent à notre avis à motiver sa décision: l'une de type pédagogique et l'autre de type financier.

La première réflexion insiste sur

a) des avantages pédagogiques et psychosociaux d'une classe comptant trop peu d'élèves,

b) dans le cas de la fermeture de la dernière classe du village (certainement à plusieurs niveaux), sur l'utilité de remplacer cette classe par des classes à un seul niveau, jugées plus performantes,

c) sur le fait, que seul un centre scolaire d'une certaine dimension peut se permettre d'offrir toute une série de services scolaires ou parascolaires qui vont au-delà du strict nécessaire. Nous pensons par exemple que la situation du canton du Tessin - où la concentration semble être la plus avancée - peut s'expliquer, en partie du moins, par des raisons de ce type.

c) Les facteurs financiers

En ce qui concerne ces facteurs, il nous est impossible, dans le cadre de ce travail, de donner un tableau clair des différents modes du financement des coûts de fonctionnement de l'école (essentiellement les salaires des enseignants) et des investissements pour les constructions scolaires, adoptés par

les différents cantons. En effet, dans ce domaine, interviennent des mécanismes souvent compliqués de subsides cantonaux (liés par exemple à la force financière des communes), ainsi que des péréquations intercommunales.

Ainsi, pour tester notre hypothèse, selon laquelle plus l'engagement financier du canton devient important, moins les petites communes peuvent compter sur leur propre école (à moins que la compétence de décision ne leur soit néanmoins assurée), nous avons pu seulement mettre en relation la répartition entre cantons et communes des coûts pour l'école obligatoire avec la proportion des petites communes de montagne possédant une école primaire (voir fig. 21)¹⁾. Dans cette figure apparaissent seulement les cantons avec des régions LIM et uniquement les cantons pour lesquels la décision d'ouverture ou de fermeture d'école se situe au niveau cantonal.

Nous constatons pour les cantons considérés une corrélation qui pourrait avoir une certaine signification²⁾, entre la répartition des coûts et la présence d'une école communale, corrélation qui va dans le sens de notre hypothèse. Si l'on considère que les cantons romands, dans lesquels une certaine unité de doctrine pédagogique (et de programmes) existe, on relève une corrélation apparemment plus étroite³⁾, mais statistiquement moins significative parce que portant sur un nombre restreint de cantons, entre ces deux phénomènes. Donc, étant donné le type d'indicateurs considérés, leur relative imprécision et la dispersion assez importante des résultats, il est évident que l'affirmation de l'existence d'une relation inverse entre l'importance de l'intervention financière du canton pour l'école et la proportion des petites communes pouvant compter sur leur école ne peut être avancée que comme hypothèse.

1) La répartition des coûts a été légèrement modifiée dans la fig. 21 et dans le calcul des corrélations, afin de tenir compte que certaines régions LIM, "accordées" à un canton, se répartissent sur 2, voir 3 cantons (ex. le 238 entre VS et VD)

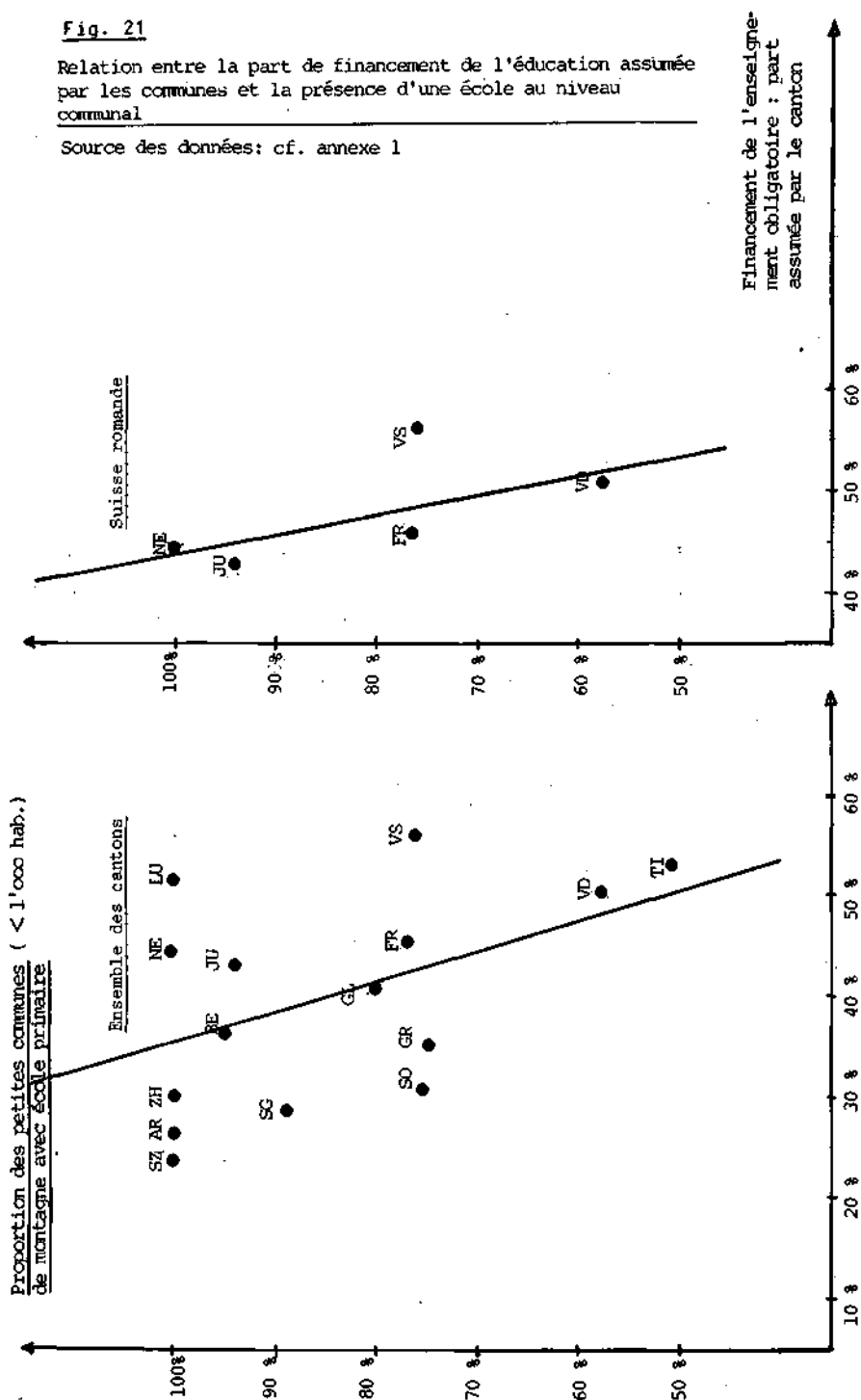
2) $r = -.48$ avec $N = 15$ et $t_a = 1.97$

3) $r = -.61$ avec $N = 5$ et $t_a = 1.33$

Fig. 21

Relation entre la part de financement de l'éducation assumée par les communes et la présence d'une école au niveau communal

Source des données: cf. annexe 1



6.2.5. Au-delà de la fonction proprement éducative de l'école: la rôle de l'enseignant dans le village

Si nous parlons de rôles (au pluriel), c'est que notre hypothèse nous conduit à considérer l'enseignant comme un personnage chargé, dans le cadre du village, d'assumer toute une série de rôles et de fonctions qui vont au-delà du seul engagement professionnel. Globalement, il s'agit pour lui d'assumer une partie de ce qu'on pourrait appeler "l'animation socio-culturelle de la communauté" (chœur, musique, théâtre, sociétés sportives, action sociale, éducation permanente, etc.).

6.2.5.1. Une enquête

Pour éclaircir ce point, ainsi qu'une série d'autres questions portant sur le rôle de l'enseignant dans le village, et plus particulièrement sur l'ensemble de la problématique des CPN, une enquête a été menée en 1980¹⁾ auprès des enseignants travaillant dans des CPN non seulement des régions de montagne mais de toute la Suisse.

En annexe, on trouvera des précisions sur la taille de l'échantillon, sur sa composition, les méthodes de distribution du questionnaire, les taux de réponses, etc. Nous rappellerons ici que les données de cette enquête sont largement représentatives des opinions d'enseignants de classes à 3 niveaux et plus pour l'ensemble de la Suisse, pour les cantons, les régions linguistiques, l'ensemble des régions de montagne. Par contre, les données de l'enquête concernant les classes à deux niveaux ne sont représentatives que pour une dizaine de cantons. Toutefois, si nous considérons la comparaison des données concernant les classes à 2 niveaux, et celles de 3 niveaux et plus dans les cantons représentatifs, nous constatons que les différences sont très souvent négligeables. Dans la cas où elles sont importantes, nous la mentionnerons.

Dans ce chapitre et aux chapitres suivants, les données présentées sans autre commentaire concernant les enseignants des classes à 3 niveaux et plus.

1) L'enquête a été menée sous la responsabilité conjointe de l'équipe de chercheurs travaillant dans le cadre du projet "Éducation et développement régional" (du PNR "Régio") et par le groupe 1 du projet SIPRI de la CDIP. Deux institutions ont été plus particulièrement actives dans la phase de réalisation: l'Office fédéral de l'éducation et de la science et le Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen, Lucerne. Une large partie du travail pratique a été assumée par B. MEYER.

6.2.5.2. L'enseignant et "sa commune": taille, localisation, image qu'en a l'enseignant

Pour pouvoir mieux circonscrire les rôles réels des enseignants dans les communes, il est utile de connaître la proportion d'enseignants qui habitent dans la commune où ils travaillent, de savoir s'ils y ont grandi, et de mesurer leur plus ou moins grande adhésion au "mode de vie villageois".

a) Taille de la commune politique¹⁾ où les enseignants des classes à 3 niveaux et plus exercent leur profession

	CH tot.	CH all.	CH Rom.	LIM ²	Non-LIM
Jusqu'à 250 hab.	18%	16%	27%	19%	16%
251 à 500 hab.	27	24	40	22,5	36
501 à 1000 hab.	16	15	19	19	20
1001 à 2500 hab.	17	20	6	21	10
2501 à 10000 hab.	19	22,4	3,7	23	11
10000 hab. et plus	3	3	4	1,8	5

Globalement, nous constatons que 61 % des enseignants de classes à 3 niveaux et plus sont actifs dans les communes de moins de 1'000 habitants, communes que nous avons par ailleurs définies comme des "petites communes" ou encore comme des "communes rurales". A cet égard, la différence entre la Suisse alémanique d'une part et la Suisse romande et le Tessin de l'autre, est assez frappante: dans le premier cas, 55 % d'enseignants des classes à 3 niveaux et plus travaillent dans les petites communes, tandis qu'en Suisse romande cette proportion est de 86 % (les régions LIM ayant plutôt tendance à se rapprocher de la situation alémanique que de la romande).

-
- 1) Rappelons que la commune politique est la plus petite unité géographique statistiquement définie, mais qu'elle peut:
a) être composée de localités plus petites (villages, hameaux)
b) qu'elle ne correspond pas toujours à la commune scolaire.
Il est donc nécessaire de considérer les données que nous présentons en tenant compte de ces réalités.
- 2) Ensemble des régions LIM

Différentes raisons peuvent contribuer à expliquer cette différence: la taille des communes (dans certains cas, par exemple BE, plusieurs villages dispersés sont regroupés dans une seule commune), la répartition différente de la population entre les types de communes (pouvant expliquer la situation des régions LIM) ou encore le fait qu'on a supprimé en Suisse romande les CPN, sauf dans les toutes petites communes.

A noter que la situation de la Suisse alémanique n'est pas homogène: des cantons comme GR, TG, AG se rapprochent par exemple de la situation romande. Dans les très petites communes (500 habitants) des cantons pour lesquels nous disposons d'un échantillon représentatif, les enseignants des classes à 2 niveaux ne sont pas très nombreux: ils se concentrent plutôt dans les communes entre 500 et 1'000 habitants (à NE, 68 % des enseignants sont dans cette situation, aux GR 43 %, à SO 52 %, etc.).

b) les enseignants des classes à 3 niveaux et plus habitent-ils dans la commune où ils enseignent?

C'est le cas pour une très large majorité d'enseignants (88%), mais on peut remarquer des fluctuations importantes d'un canton à l'autre. A côté de cantons où le fait que l'enseignant habite dans la commune est une règle presque absolue (SG 98 %, IG 96 %, BE 96 %), nous avons des cantons où cela est moins fréquent (AG 63 %, SO 58 % - et même 39 % pour les classes à 2 niveaux -, ou TI 47 %). Notons chez les enseignants des classes à 2 niveaux une légère tendance à habiter moins souvent dans la commune où ils travaillent.

Il n'y a pas de corrélation significative entre cette situation et la taille de la commune où siège l'école: nous pensons que ce fait doit plutôt être lié aux dispositions réglementaires cantonales ou communales prévoyant que l'enseignant doit habiter dans la commune où il travaille. Comme nous le verrons plus loin, le fait d'habiter dans la même commune où on enseigne est fortement corrélé avec le rôle d'animation socio-culturelle de l'enseignant dans la commune.

c) Où où viennent les enseignants?

Globalement, 42 % des enseignants ont passé leur enfance dans les environs de la commune où ils habitent actuellement (et donc dans une très large mesure où ils travaillent), mais cette moyenne comprend encore une fois des situations assez différentes entre cantons. Si à ZH, SG, TG, la proportion des enseignants qui habitent encore dans la région de leur enfance oscille entre 1/5 et 1/3, elle atteint environ 2/3 dans des cantons comme JU, VS, GR, SZ, LU et TI.

Dans les zones de montagne, la proportion des enseignants qui ont grandi dans la région de l'école où ils enseignent est légèrement plus élevée qu'ailleurs (56 % contre 46 %). De même entre la Suisse romande et la Suisse alémanique (58 % contre 38 %).

Il est encore plus intéressant de constater que dans un certain nombre de cantons, la proportion des enseignants de classes à 2 niveaux provenant de la région où ils enseignent est plus élevée que celle des enseignants de classes à 3 niveaux et plus. Est-ce un symptôme du fait que, pour les enseignants, des classes à 3 niveaux et plus, le choix est plus souvent dû à des motivations pédagogiques? Cela confirmerait d'autres réponses que nous avons reçues dans le cadre de l'enquête, et sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

d) Les enseignants et l'image de leur commune

80 % des enseignantes considèrent la commune où ils travaillent comme relativement petite, et 54 % comme relativement isolée (47 % comme petite et isolée). Cette proportion est assez stable d'un canton à l'autre. Dans plusieurs cantons, elle est un peu moins élevée chez les enseignants des classes à 2 niveaux, plus nombreuses dans des communes un peu plus importantes. On peut noter que tous les enseignants considèrent leur commune comme étant petite lorsqu'elle compte moins de 1'000 habitants; de plus, 70 % des enseignantes pensent qu'entre 1'000 habitants et 2'500 habitants, une commune est encore petite et 41 % pensent la même chose des communes entre 2'500 et 10'000 habitants.

Nous avons également examiné l'hypothèse selon laquelle l'image que les enseignantes se font de leur commune (petite, isolée) serait en relation avec leur âge et leur situation civile (marié ou non, avec ou sans enfants): les enseignantes jeunes et seules "devant" plus facilement "se sentir à l'étroit" dans certaines communes.

Nous n'avons pas trouvé de relation statistique significative entre ces variables; on peut néanmoins noter une légère tendance chez les enseignants âgés entre 36 et 45 ans à considérer moins facilement leur commune comme petite et isolée, ainsi que chez les enseignants mariés: sur la base de notre enquête, il ne nous est pas possible de dire si cela correspond à une situation de fait (ex.: jeunes enseignants "ayant dû accepter" de travailler dans des petites communes) ou plutôt à une "distorsion d'optique" de ces enseignants.

s) La vie villageoise

Selon notre hypothèse, enseigner, et à plus forte raison habiter, dans une commune petite et isolée implique un genre de vie assez différent de celui que peut mener un enseignant dans une plus grande agglomération. Les opinions des enseignants recueillies à ce sujet peuvent se regrouper de la manière suivante:

"La vie dans la communauté villageoise"

- C'est positif pour moi! La petite société villageoise et son originalité me conviennent tout à fait. 66 %
- La situation géographique et le nombre d'habitants du village ne me touchent que marginalement. 26 %
- C'est plutôt pénible pour moi: l'éloignement d'un centre et les limites d'une société villageoise me causent certains problèmes. 7 %
- C'est pour moi difficilement supportable. Je me sens très isolé. Dès que j'en aurai l'occasion, je chercherai un poste dans une commune plus grande et moins éloignée de tout. 1 %

Ce large consensus sur les avantages offerts par la vie dans une petite communauté villageoise, que l'on retrouve dans pratiquement tous les cantons et régions (excepté le canton de SO où la fréquence des réponses à la question 9 descend nettement en-dessous de 50 %), suggère une bonne intégration des enseignants dans leur village. Même phénomène, mais dans une moindre mesure (48 % contre 72 %) chez les enseignants qui ont été contraints par les conditions du marché du travail d'accepter d'enseigner dans une CPN, et donc probablement de travailler dans une petite commune. Seulement 14 % d'entre eux considèrent la vie de village comme plutôt pénible ou difficilement supportable.

La proportion des enseignants satisfaits du mode de vie villageois s'accroît avec l'âge (56 % entre 20 et 25 ans, 75 % entre 46 et 55), mais le groupe des jeunes enseignants qui se sentent "coincés" dans un milieu trop étroit et qui rêvent "du grand large", semble très claisé (12 % des plus jeunes enseignants).

Relevons du même coup que la vie villageoise satisfait un peu plus les mariés que les célibataires, ainsi que ceux qui ont des enfants plus que ceux qui n'en n'ont pas.

A côté des avantages perçus dans la vie villageoise, il faut aussi relever certains inconvénients ressentis par un grand nombre d'enseignants et cela de manière assez uniforme selon

les cantons et les régions. En effet, 74 % d'entre eux soulignent qu'ils ne trouvent pas tous les services dont ils ont besoin dans leur commune d'habitation (par exemple, services médicaux, possibilités d'achat, institutions de loisirs, etc.). Bien entendu, il existe une forte relation entre la taille de la commune où l'enseignant travaille (qui dans 88 % des cas correspond à sa commune d'habitation) et le fait qu'il peut trouver sur place les services dont il a besoin. Notons encore que si ces services font défaut, dans 86 % des cas, ils peuvent être trouvés dans le centre le plus proche à moins d'une demi-heure de trajet. Dans les régions de montagne, les communes sont à ce point de vue légèrement plus isolées: 80 % contre 95 % de ces communes sont à moins d'une demi-heure d'un centre.

6.2.5.3. L'engagement extra-professionnel de l'enseignant dans la commune

a) Les attentes de la population vis-à-vis de l'enseignant

68 % des enseignants sentent que la communauté villageoise attend d'eux quelque chose en plus de leur activité scolaire, mais les différences intercantionales sont importantes. En effet, seulement 33 % des enseignants sont dans ce cas au TI, environ 50 % à SO, NE, VS, AG, et cette proportion dépasse les 75 % dans les cantons des GR, SG, ZH, JU. Il est par ailleurs connu que dans certaines communes, on inclut dans les critères d'engagement d'un enseignant ses compétences musicales, d'organisation, etc.

Ces différences nous semblent donner des indications assez importantes par rapport à l'image que l'enseignant se fait de lui-même et de sa profession, et par conséquent de l'image que la communauté où il vit et où il travaille, a de lui.

Il faut d'autre part noter que c'est justement dans des cantons comme SO, AG, TI qu'on retrouve le moins d'enseignants habitant dans la commune où ils travaillent. Plus généralement, on constate une relation assez nette entre le fait d'habiter dans sa commune de travail et l'engagement attendu de la part de la commune: 71 % des enseignants habitant dans la commune où ils enseignent sont sollicités pour des activités extra-professionnelles, contre 41 % de ceux qui habitent en dehors de la commune. Dans un certain nombre de cantons, les enseignants de classes à 2 niveaux semblent moins sollicités, mais des exemples a contrario ne nous permettent pas d'en tirer une conclusion.

Comme on pouvait s'y attendre, on constate que ce sont les communes plus petites qui "demandent" le plus de participation extra-professionnelle à leurs enseignants: 73 % dans les communes de moins de 250 habitants, 52 % dans les communes de plus de 10'000 habitants. En outre, c'est plutôt aux enseignants qu'aux enseignantes (78 % contre 50 %) qu'il est demandé un engagement dans la communauté.

b) Les réactions des enseignants face à ces demandes

Les réactions des enseignants face aux demandes de la communauté sont largement positives: on ne pense pas seulement que "cela fait en quelque sorte partie du métier" (réponse de 25 % des enseignants), mais ces activités semblent être une source de satisfaction pour 60 % d'entre eux. Ces attitudes ne semblent pas très différentes d'un canton à l'autre, ni entre enseignants de classes à 2 niveaux et enseignants de classes à 3 niveaux et plus. Il est toutefois intéressant de noter que si au II les sollicitations de la communauté villageoise sont les plus rares, c'est dans ce canton qu'on enregistre les réponses les plus "enthousiastes" des enseignants face aux activités extra-professionnelles.

Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, les enseignants qui ont dû accepter une CPN, et donc probablement vivre dans le village où ils travaillent, répondant aussi positivement aux demandes de la communauté locale, bien que dans une mesure légèrement inférieure que les enseignants qui ont choisi ce poste de travail (53 % contre 63 %).

D'autre part, nous constatons que les réponses des enseignants aux sollicitations de la communauté dépendent peu des caractéristiques personnelles de ceux-ci, à l'exception du fait que les refus sont un peu plus nombreux chez les très jeunes enseignants (18 %) que ceux plus âgés (2-3 %).

Si le fait que l'enseignant n'habite pas dans la commune où il travaille l'incite à répondre un peu moins positivement aux attentes de la communauté villageoise, la taille de la commune et le fait qu'il ait grandi dans la région ne semble pas jouer un grand rôle dans son attitude.

L'enseignant accomplit donc généralement volontiers les activités extra-professionnelles que la communauté lui demande, bien que dans 41 % des cas, ceci constitue un effort important pour lui. Cette proportion varie légèrement d'un canton à l'autre et elle est souvent différente selon que les enseignants travaillent dans des classes à 2 niveaux ou à 3 niveaux et plus, sans pour autant qu'une tendance régulière se dessine. Par ailleurs, cet "effort" semble être plus important

chez les personnes mariées; par contre (fait étonnant), il l'est moins chez les enseignants qui ont des enfants.

6.2.5.4. En résumé:

L'hypothèse selon laquelle l'enseignant, en particulier l'enseignant actif dans les petites communes, a un rôle important d'animateur socio-culturel se confirme. De plus, l'enseignant semble être généralement bien intégré dans la vie communautaire du village dont il reconnaît les valeurs fondamentales. Notons au passage que cet état de fait, sans être un démenti formel à l'hypothèse d'un décalage entre la demande culturelle de la communauté locale et la culture véhiculée par l'école, ne vient pas renforcer cette hypothèse.

La situation serait bien différente si l'enseignant se sentait "à l'étroit" dans le village, s'il avait l'impression d'être "en mission commandée" dans un "désert culturel"...

6.2.6. Des résistances à la fermeture d'écoles et de classes?

Comme nous l'avons précédemment mentionné, il n'est nullement aisé de décrire statistiquement l'évolution précise des ouvertures et des fermetures de classes dans nos villages, et même d'écoles entières. Néanmoins, des fermetures ont eu lieu et auront probablement encore lieu. Dès lors, il est intéressant de prévoir la réaction probable des populations et des milieux concernés.

6.2.6.1. L'opinion des enseignants à propos des fermetures d'écoles

Il ne fait pas de doute que l'attitude des associations d'enseignants est généralement opposée à la fermeture de classes et d'écoles; opposition pouvant avoir des motivations différentes dont une partie d'ordre syndical: défense du poste de travail, particulièrement menacé en cette période de pléthore d'enseignants.

Il nous a semblé néanmoins intéressant de mesurer l'opinion des enseignants "de base", en particulier de ceux qui sont (ou risquent d'être) concernés de près par le problème de la fermeture d'écoles: les enseignants des CPN (nous verrons par la suite que les classes pour lesquelles il existe un risque de fermeture sont plus nombreuses dans les petits villages).

Sept opinions possibles, favorables ou non à une fermeture d'école, ont été soumises aux enseignants, qui ont été priés de mentionner les trois¹⁾ affirmations correspondant le mieux à leur opinion.

1) La moyenne des items effectivement choisis a été d'environ 2,5.

Voici le résultat pour l'ensemble des enseignants des CPN en Suisse:

"Opinion sur les fermetures d'écoles"

- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car ils sont désorientés par rapport à la vie culturelle et sociale de leur village. 70 %
- La fermeture d'une telle école a des répercussions graves pour la commune; "une commune sans école n'en est plus une". 62 %
- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car le trajet pour se rendre à l'école est plus long et souvent plus dangereux; le bénéfice des leçons proprement dites en souffre. 61 %
- La fermeture d'une telle école a des répercussions graves pour le corps enseignant: c'est une place de travail en moins. 22 %
- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car ils perdent l'avantage de l'enseignement dans une classe à plusieurs niveaux. 16 %
- La fermeture d'une telle école a des répercussions positives pour les enfants; ils bénéficieront ainsi de meilleures conditions pédagogiques, plus particulièrement s'ils sont dans des classes à programme unique. 5 %
- La fermeture d'une telle école n'a pas grande importance pour les enfants. 5 %

Il ne fait aucun doute que pour une large majorité des enseignants CPN, les effets négatifs des fermetures d'écoles dépassent de loin les effets positifs. D'autre part, ce ne sont pas les considérations pédagogiques qui semblent au centre du problème de la fermeture d'écoles, tel que les enseignants des CPN le perçoivent (tout au plus des considérations pratiques sur l'augmentation du temps de déplacement, négatif au rendement scolaire), mais plutôt des considérations inhérentes à la communauté villageoise, au déracinement des enfants qui seraient scolarisés hors du village. Les questions relatives au poste de travail qui disparaîtrait ne semble pas non plus constituer la motivation principale du refus de fermetures d'écoles (encore qu'une certaine "pudeur" peut avoir incité des enseignants, pas très proches des milieux syndicaux, à ne pas marquer leur approbation à cette opinion).

Si on analyse la répartition des opinions selon les régions et les cantons, on peut relever certaines différences:

- En Suisse romande, l'opinion selon laquelle la fermeture d'une école peut avoir des conséquences pédagogiques positives est plus répandue qu'en Suisse alémanique (21 % contre 2 %). Il en va de même pour les enseignants de classes à 2 niveaux par rapport aux enseignants de classes à 3 niveaux et plus. Mais, dans l'ensemble, les enseignants qui sont de cet avis sont rares, tout comme ceux pour qui la fermeture de l'école n'a pas de répercussions sur les enfants (ces derniers se distribuant par contre de manière plus homogène).

- L'opinion selon laquelle la fermeture d'écoles est très négative pour l'avenir de la commune, du fait notamment du déracinement des enfants, est largement représentée et répandue de manière assez homogène.

- Les enseignants qui considèrent leur commune comme une petite commune ont (naturellement!) plus d'appréhension pour le sort de la commune dans le cas de la fermeture d'école (65 % contre 52%). Même phénomène chez les enseignants qui travaillent avec un grand nombre de classes (en général actifs dans les toutes petites communes).

- Selon la nombre d'années de pratique professionnelle dans le CPN, on constate que la proportion des enseignants qui se reconnaissent dans l'affirmation c ("une commune sans école n'en est plus une") augmente; dans le cas où les niveaux de sa propre CPN sont nombreux, l'enseignant tend à considérer qu'un des aspects particulièrement négatifs dans les fermetures d'écoles est justement qu'il s'agit probablement de la fermeture d'une CPN.

- L'opinion selon laquelle la fermeture d'écoles est négative parce qu'elle correspond avant tout à la perte d'un poste de travail est assez différenciée selon les régions et les cantons. En Suisse romande (35 % - par exemple VS 44 %, JU 42 % -), cette opinion est nettement plus répandue qu'en Suisse alémanique (19 % - par exemple ZH 8 %). Cette différence provient-elle d'une plus grande "conscience syndicale" ou d'une situation plus tendue sur le marché du travail en Suisse romande? Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de répondre à ces questions.

En résumé, on peut dire qu'une large majorité d'enseignants est opposée à la fermeture d'écoles. Si les motivations liées à leur propre avenir professionnel et à des préoccupations pédagogiques ne sont pas absentes chez les enseignants, la peur de voir un village perdre de sa propre substance focalise en premier lieu leur résistance.

6.2.6.2. Attitudes des populations face à la fermeture d'écoles

Même si les fermetures d'école ne sont pas, ou pas encore, très nombreuses, certaines d'entre elles (ou certaines tentatives) ont assez profondément réveillé l'intérêt et la conscience non seulement des enseignants et des pédagogues en général, mais aussi des populations. Les cas les plus connus, étant donné l'émotion et l'intérêt qu'ils ont suscité, sont bien sûr ceux où la communauté villageoise a réagi vigoureusement au projet de fermeture conçu par l'autorité cantonale. Nous allons ici rappeler quelques conflits qui nous semblent exemplaires, ce qui ne signifie pas que d'autres résistances ne se soient pas produites sous d'autres formes et dans des conditions différentes ailleurs.

e) L'école primaire de Aquila (TI)¹⁾

Aquila est une commune de montagne de 400 habitants qui se situe dans la partie supérieure du val Blenio, à 3-4 km du centre régional de Olivone. Jusqu'en 1978, les enfants pouvaient suivre les cinq premiers degrés de l'école primaire à Aquila, comprenant en 1978/79 26 élèves, deux classes, l'une allant de la 1ère à la 3ème année primaire et l'autre comprenant la 4ème et la 5ème.

Dans le cadre de la rationalisation et de la concentration scolaire, les autorités cantonales décidèrent de fermer l'école communale de Aquila, et d'envoyer les élèves à l'école de Olivone. Bien qu'en l'espace, les décisions concernant des questions de politique scolaire soient en majeure partie de la compétence du canton, les autorités communales de Aquila, des parents et certaines autres personnes engagées se sont opposées à cette fermeture. Et sur la base d'une pétition, signée par 324 habitants sur 373, la commune de Aquila essaya avec différents arguments (école nécessaire à la survie économique et culturelle de la commune, pas de nécessité pédagogique de fermer l'école, etc.) de contrecarrer la décision cantonale.

Le Conseil d'Etat répondit alors à cette pétition, en argumentant notamment que:

- la suppression de l'école de Aquila fut décidée dans le cadre de la planification scolaire régionale et que des suppressions d'écoles effectuées dans d'autres régions n'avaient pas eu d'effets négatifs;
- cette décision tenait compte des exigences pédagogiques et didactiques modernes.

1) cf. MARBACH R. "Grundlagen zur Durchführung einer regionalen Schulumplanung im Berggebiet", multicopie, 1981.

Et en juin 1979, la fermeture de l'école de Aquila fut officiellement notifiée à la commune. Celle-ci n'accepte pas cette décision et continua à s'y opposer. Il s'ensuivit de longues négociations entre le canton et la commune, durant lesquelles les autorités communales, avec l'appui de la population, prit des mesures autonomes et "illégalles" (tel que l'auto-financement du maître de la classe de la 4ème et 5ème année), et pour finir, le canton proposa le compromis suivant:

- pour l'année 79/80, la classe qui comprend les degrés 1 à 3 est maintenue à Aquila;
- les élèves de la 4ème et 5ème année se rendent à l'école de Olivone;
- en 1981, l'école de Aquila est supprimée et tous les élèves suivront l'école à Olivone.

L'accord de la part de la commune ne fut pas officiellement donné. Actuellement (1982), les élèves des classes de 4ème et 5ème se rendent bien à Olivone, par contre la commune a pu garder les premières classes primaires.

b) Les fermetures dans le canton du Jura¹⁾

Les communes jurassiennes ont aussi connu ces dernières années de fortes diminutions du nombre d'élèves. Récemment, l'administration cantonale jugeait nécessaire de fermer un certain nombre de classes, comme la loi sur l'école primaire l'autorise (la fermeture d'une école, et pas seulement d'une classe, est par contre subordonnée au consentement de la commune concernée). 7 communes francs-montagnardes étaient directement concernées par les mesures de suppression. Cette décision suscita immédiatement de fortes réactions et mobilisa la presse, les milieux politiques et divers groupements.

La commune de Montfauverger par exemple (37 habitants, 4 élèves) décide de déposer recours auprès de la Cour constitutionnelle du canton. Les arguments invoqués tournaient autour de la nécessité de sauvegarder l'autonomie communale, de maintenir en place les quelques familles avec des enfants, et à la limite, de permettre à d'autres familles de s'établir dans la commune. A la fin de 1980, la Cour constitutionnelle jurassienne donnait gain de cause à la commune: l'école était ainsi maintenue.

1) cf. S. GUINDANI et S. HANHART, "Education et développement régional: Franches-montagnes", 1981, Genève, multicopié.

Au Prédame, village appartenant à la commune des Genevez, il a'agissait de la fermeture d'une classe de 5 élèves. D'autres classes sont en fonction dans la commune, mais les Genevez a aussi fait opposition à la fermeture. Tenant compte du projet de reconstruction de plusieurs nouvelles fermes, le canton a accordé un sursis de deux ans à la classe du Prédame.

L'école de la Goule se situe dans la commune du Noirmont à une dizaine de km. de la localité principale. Pour garder leur école, des parents d'élèves décidèrent de faire dispenser à leurs enfants un enseignement privé; ceci avec une autorisation accordée à titre exceptionnel, pour l'année scolaire 1980-81 par le Département de l'éducation et des affaires sociales.

Contrairement aux deux cas précédents, l'autorité communale du Noirmont était opposée au maintien de la classe de la Goule; bien que défavorable à une suppression systématique des écoles, estimant que le transport des élèves à l'école du Noirmont-village assurait leur intégration sociale. Par contre, les parents d'élèves évoquaient le danger des transports scolaires (surtout l'hiver), la fatigue pour les petits et le fait que les enfants seraient éloignés toute la journée de la famille.

- c) Pour résumer: les résistances à la fermeture d'écoles que l'on a pu constater dans ces communes ont chacune leur spécificité. Néanmoins, les arguments qui ont pu y être développés en faveur du maintien de l'école ont un sens pour beaucoup d'autres situations (école: dernier "rempart" de l'identité villageoise, difficulté des transports, etc.).

D'autre part, nous verrons par la suite - nous référant à une petite enquête menée dans différentes régions LLM - que les attitudes des planificateurs et des responsables régionaux ont évolué depuis le début des années 70, dans le sens d'une défense plus ferme du maintien des écoles villageoises. Nous pensons qu'il s'agit d'une tendance avec laquelle les responsables de l'éducation, particulièrement au niveau cantonal, devront compter à l'avenir.

6.2.7. Les causes des résistances

Il nous semble pouvoir localiser au moins deux sources possibles de résistance aux fermetures d'écoles, résistances qui pourront aussi se cristalliser face aux fermetures de classes, qui elles,

sont nettement plus probables: les populations villageoises elles-mêmes et les enseignants (ceux directement concernés, mais aussi plus généralement, les associations d'enseignants).

Discuter des causes de ces résistances dépassa de loin les limites de l'analyse présente. Signalons néanmoins que si, pour ce qui touche aux associations d'enseignants, la perte de postes de travail sur un marché passablement restreint, joue à coup sûr un rôle important, la résistance des populations¹⁾ a des motivations bien plus profondes. L'école n'est pas perçue seulement comme un service nécessaire à la communauté: sa fonction symbolique se rapproche de celle des institutions paroissiales ou politiques (commune politique, commune bourgeoise). Par ailleurs, les résistances à la diminution de l'offre scolaire dans les petites communautés peuvent s'inscrire dans un mouvement culturel, idéologique et parfois politique qui affirme la valeur, en termes de qualité de la vie, des petites communautés face aux grandes concentrations urbaines; la valeur de la décentralisation du pouvoir face à la concentration du pouvoir politique, mais encore plus économique, la valeur enfin de la participation face au désengagement.

Les changements d'attitudes au niveau de la planification régionale de l'éducation dans un sens plus "décentralisateur", que nous aborderons dans les chapitres consacrés à la planification dans les régions LIM, nous semblent constituer un indicateur de l'impact de ces nouvelles approches, dans les régions de montagne et rurales suisses.

6.2.8. Des perspectives?

Faire des prévisions quant au maintien ou non de la décentralisation de l'école primaire jusque dans les petits villages (ce qui est encore le cas actuellement dans la grande majorité des cantons) dépasse les possibilités d'une étude prospective, les inconnues de l'équation étant trop nombreuses. Ce que l'on peut prévoir en tout cas, c'est que les cantons seront vraisemblablement amenés à proposer ou à imposer des fermetures de classes. A l'origine de cela, des causes de deux ordres: démographique - le nombre de naissances étant actuellement inférieur de moitié à celui de la fin des années 60 -, et financier, en particulier

1) L'enseignant qui vit en première personne une fermeture réagira probablement sur la base des deux motivations conjointes.

pour les cantons (ex. NE) qui sont aux prises avec des difficultés découlant de la crise économique.

Que la fermeture de classes et d'écoles ait un effet négatif sur la constitution du tissu socio-culturel des régions de montagne et des régions rurales semble incontestable. Des résistances en vue d'enrayer ce phénomène viendront probablement des enseignants eux-mêmes, et, fait plus important, des populations concernées. Par contre, prévoir le résultat de l'affrontement entre les contingences économiques et les besoins socio-culturels des communautés villageoises va bien au-delà - nous le répétons - du "rayon d'action" de nos instruments de prévision.

Le problème de la présence de l'école dans les petits villages a été jusqu'à présent généralement abordé dans l'hypothèse que seules les deux solutions extrêmes sont applicables: maintien de l'école, généralement avec une CPN ou plusieurs ou fermetures et transport des élèves dans les écoles des communes voisines.

Or, des solutions intermédiaires ont été expérimentées à l'étranger, mais aussi dans notre pays. A titre d'exemple, nous rappelons ici celle appliquée par le Groupement régional scolaire de Romainmôtier (VD)¹.

Il s'agit d'un ensemble de 8 petites communes du Jura vaudois (Bofflens, Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier et Vaulion) comprenant, en 1981, 1'729 habitants et 214 élèves. En formant le Groupement, les communes ont permis la réalisation d'une solution qui prévoit le maintien d'une classe, donc pratiquement d'une école, dans chaque commune (la 1ère dans une commune, la 2ème dans une autre, etc.), étant entendu qu'un système de transport est à disposition pour amener tous les élèves des 8 communes d'un certain âge dans la classe correspondante, etc.

Il nous paraît évident qu'une telle option ne résout pas l'ensemble des problèmes scolaires qui se posent aux petits villages, en particulier celui du transport, qui - dans les villages de montagne peu accessibles - peut être déterminant. Néanmoins, cela indique que des approches plus articulées des problèmes qui nous occupent ici sont possibles et qu'une réflexion à ce sujet peut et doit être développée.

1) cf. M ROSAZZA, "Regroupement scolaire vaudois", Département des travaux publics du canton de Vaud, 1982, multicopié.

6.3. L'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux (CPN)

6.3.1. L'aspect quantitatif

Les fig. 17 et 22 nous donnent un aperçu de la présence des CPN dans les cantons et régions suisses: les CPN représentent environ 23 % du total des classes suisses en 1978-79, et 9 % d'entre elles avaient 3 niveaux ou plus. Dans les régions de montagne, la proportion des CPN passe à 37 %; elle s'établit à 42 % si on retranche les villes de plus de 10'000 habitants, et atteint 81 % dans les communes de moins de 1'000 habitants des régions de montagne.

La proportion des classes à 3 niveaux ou plus, que certains considèrent comme étant les "vraies classes à plusieurs niveaux", suit le même développement. Dans les communes de moins de 1'000 habitants des régions LM, ces classes constituent la 35 % de l'ensemble des classes. Par ailleurs, si l'on considère l'ensemble de la Suisse, on constate que, si la proportion des CPN est minime dans les grandes agglomérations (plus de 10'000 habitants: 4,8 %) elle passe à 8,9 % dans celles entre 5'000 à 10'000 habitants et atteint le 40 % dans celles de moins de 5'000 habitants¹⁾.

Face à cette réalité, on ne peut plus accorder aux CPN qu'une place et un rôle marginal dans le paysage pédagogique suisse: non seulement ces classes représentent une réalité qui n'est pas négligeable pour l'ensemble du pays, mais elles constituent la réalité dominante dans les petites et même dans les agglomérations moyennes (de montagne, mais également de plaine). Ceci au point de pouvoir dire que les petites communes (par ex. celles de moins de 1'000 habitants), ont le choix entre une école composée d'une ou de plusieurs CPN ou point d'école du tout.

La fig. 23 nous donne un aperçu de cette situation pour les cantons suisses comprenant sur leur territoire des régions LM. Exprimé d'une autre manière, on peut dire qu'il existe une corrélation très étroite²⁾ entre le fait qu'une petite commune de montagne puisse compter sur sa propre école et le fait que celle-ci comprenne au moins une CPN. Ou encore: en moyenne 92,5 % des petites communes avec école ont une ou plusieurs CPN.

1) Source: "Les disparités infra et intercantoniales en matière d'éducation", CESDOC, 1981, Genève, document multicopié.

2) $r = .96$; $t_s = 13.1$; $N = 16$ (sans tenir compte du canton de NW: 2 communes, avec NW, $r = .80$).

Fig. 22

Classes à plusieurs niveaux du degré primaire (1): 1978-1979

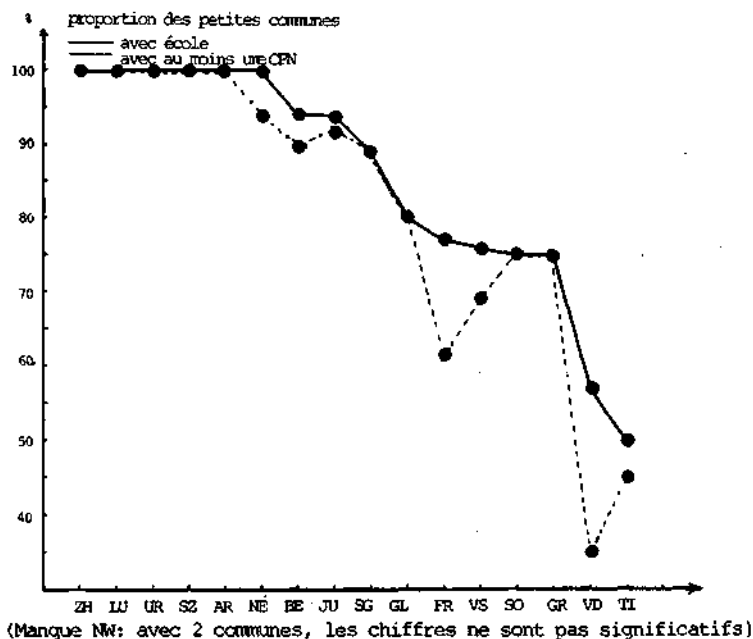
	Régions LIM						reste de la Suisse		Suisse	
	à l'exclusion des villes		avec les villes		communes avec moins de 1'000 h					
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Nombre total de classes	4'889	100	5'792	100	1'406	100	16'941	100	22'733	100
Nombre de classes à:										
1 seul niveau	2'828	58	3'665	63	261	19	13'740	81	17'405	77
2 niveaux	1'144	23,4	1'196	20,6	648	46	2'107	12	3'310	15
2 niveaux ou plus	2'061	42	2'127	37	1'145	81	3'201	19	5'328	23
3 niveaux ou plus	917	19	931	16	497	35	1'087	6	2'018	9

1) Pour les cantons de BE et VD y compris les classes primaires supérieures

Source: BFS, statistique scolaire 1978-79

Fig. 23

Petites communes de montagne (1000 habitants): présence de l'école/
présence d'une classe à plusieurs niveaux



6.3.1.2. Considérant l'évolution du nombre des classes à un et plusieurs niveaux entre l'année scolaire 1976-77 et l'année 80-81 (cf. fig. 17 et 24), on constate que si le nombre total des classes a diminué entre 1977-78 (qui est l'année où le chiffre est maximum) et 1980-81 (dernière année recensée) de 301 (1,3 %), celui des CPN a diminué de 441 (7,9 %). Les classes à 3 niveaux et plus qui étaient de 2'120 en 1977-78 sont tombées à 1'929 en 1980-81 (soit une diminution de 9 %).

Même en étant d'avis que la maintien et même l'augmentation du nombre des CPN pourrait être considéré comme un remède à la fermeture pure et simple des classes ou d'écoles, il ne semble néanmoins pas que, globalement, on s'achemine vers cette direction. L'érosion du nombre des CPN est plus importante que la diminution du nombre global des classes, ce qui signifie qu'on ferme des CPN pour ouvrir quelques nouvelles classes à un seul niveau. Ce phénomène est plus marqué pour les classes à 3 niveaux et plus que pour celles à 2 niveaux. Les situations cantonales ne sont pas semblables: néanmoins, la seule exception macroscopique de la tendance à la diminution des CPN est constituée par le canton de Zurich qui voit ses CPN augmenter assez nettement.

Malheureusement, nous avons, pour les régions de montagne, les données pour une année seulement (1978-79). Il est dès lors impossible de vérifier l'incidence de la diminution des CPN dans ces régions.

Comme nous l'avons déjà relevé au chap. 6.2.5.2., les données à notre disposition (Statistique scolaire, enquête, etc.) nous incitent à penser qu'une politique relativement différente a été suivie en Suisse alémanique et dans les cantons latins. Dans ces derniers, les CPN subsistent seulement dans les petites communes (en particulier de montagne); en Suisse alémanique par contre, les situations sont plus différenciées: on trouve en effet des CPN aussi dans de plus grandes agglomérations. Nous avons analysé la relation entre la part des CPN et l'indicateur IMR¹⁾ qui nous permet de caractériser le degré de ruralité et de "montagne" des cantons. En effet, la corrélation est bonne pour les cantons latins, mais plus ténue pour les alémaniques²⁾. Si on regarde les données de près, on voit que c'est seulement dans les cantons alémaniques très urbanisés que les CPN sont pratiquement inexistantes; par contre, dans les autres, on peut trouver des situations assez différentes les unes des autres.

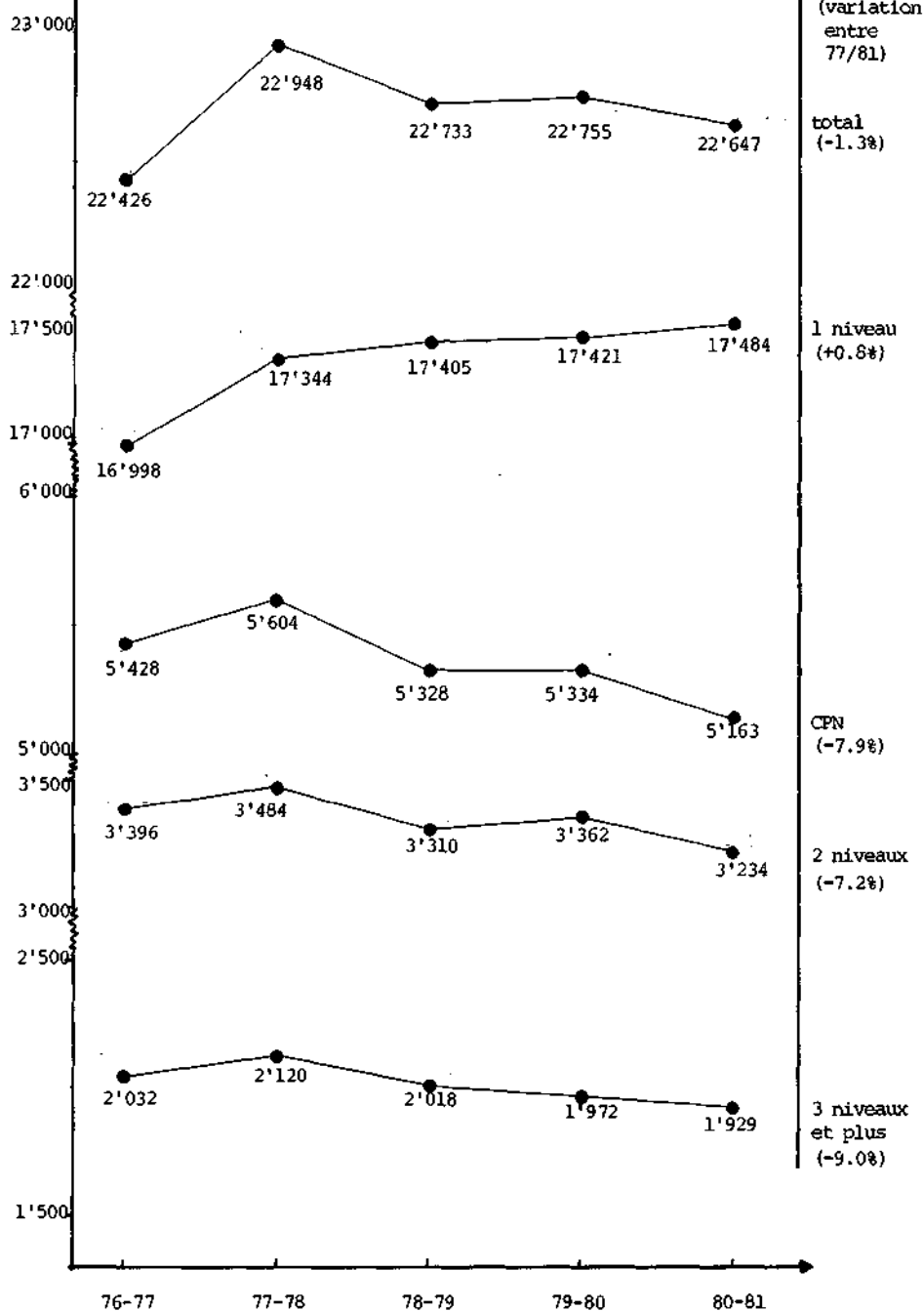
1) cf. chap. 8.3.1.

2) $r = -.86$, $I_a = 3.81$ dans le premier cas;
 $r = -.32$, $I_a = 1.4$ pour le deuxième cas.

nb.classes

Fig. 24

Evolution du nombre de classes en Suisse



6.3.2. Aspects qualitatifs: avantages et inconvénients de l'enseignement dans les CPN

6.3.2.1. En nous référant à ce qui a été dit au chap. 2 à propos de l'ambiguïté de la notion de qualité de l'enseignement, nous restreindrons, dans ce qui suit, ce concept à sa signification la plus courante: un enseignement est de bonne qualité s'il permet au plus grand nombre d'élèves d'être admis et de se maintenir dans les filières scolaires successives considérées comme plus prestigieuses (celles qui mènent aux études longues). Ce critère, s'il n'est aucunement satisfaisant du point de vue pédagogique, présente l'avantage d'être méthodologiquement efficace. Ainsi, une école primaire est bonne si elle permet l'accès et le maintien à la filière secondaire dite à exigences élevées.

Nous avons tenté d'appliquer ce critère pour les régions de montagne en mettant en relation la proportion des élèves scolarisés dans les CPN avec celle des élèves fréquentant une école secondaire à exigences élevées. Malheureusement les facteurs statistiques "perturbateurs" sont importants, en particulier:

a) ceux inhérents au fait que la répartition entre élèves des filières à exigences faibles ou élevées¹⁾ est très variable de canton à canton;

b) ceux liés à la mobilité des élèves secondaires. Dans certaines régions, nombreux sont ceux qui sortent de la région pour fréquenter les écoles secondaires, en particulier les prégymsnas dans les centres.

Ayant statistiquement compensé (dans les limites du possible) ces phénomènes, nous avons examiné la relation entre les deux taux: or ceux-ci ne sont pas corrélés. Les anciens élèves des CPN ne semblent pas avoir été désavantagés ou avantagés pour la suite de leur scolarité²⁾.

6.3.2.2. Les conditions nécessaires pour un enseignement de qualité dans les CPN

Ne pouvant pas mieux aborder les problèmes de la qualité des CPN par le biais de l'accès aux filières secondaires, nous avons ana-

1) Variations réelles, mais aussi dues aux catégories statistiques employées: les données à notre disposition (provenant de l'OFSE) ne nous permettaient pas d'envisager d'autres classifications de l'école secondaire I. Néanmoins, nous sommes de l'avis que la répartition en 3 catégories: filières à basses, moyennes et hautes exigences, telle qu'elle est employée pour les prévisions scolaires suisses par le CESDOC, serait plus efficace.

2) $r = -.13$. Etant donné les nombreuses incertitudes statistiques et les facteurs perturbateurs, il faut considérer ces données seulement comme indicatives et ne pas en tirer des conclusions hâtives.

lysé cette question en partant de critères pédagogiques directs. Il semble plausible (et c'est l'opinion que nous croyons majoritaire dans notre pays) que les CPN peuvent offrir la même qualité pédagogique dans la mesure où certaines conditions (que nous avons énumérées au chap. 6.1.3) sont remplies.

Afin d'avoir des indications représentatives à ce sujet, toute une série de questions a été posée aux enseignants des CPN suisses, dans le cadre de l'enquête déjà citée au chapitre précédent. Nous allons reprendre les résultats en les ordonnant selon les 10 "conditions de qualité" précitées¹⁾.

1. Le nombre d'élèves d'une CPN doit être significativement plus petit que le nombre "normal" d'élèves d'une classe à un seul niveau.

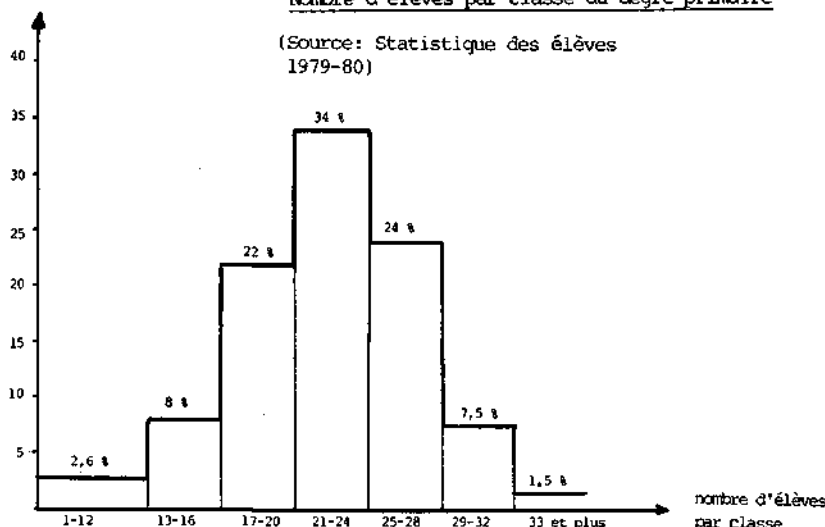
a) En 1979-80 (1980: année de l'enquête), l'effectif moyen des classes à un seul niveau était en Suisse de 22,4 élèves. Cette moyenne diminue assez rapidement depuis quelques années et elle n'est pas trop différente d'un canton à l'autre (min.: JU 19,1; max.: AG 25,9); par contre, elle souffrant des variations assez fortes entre classes.

Ensemble des classes
en Suisse (en % du total)

Fig. 25

Nombre d'élèves par classe du degré primaire

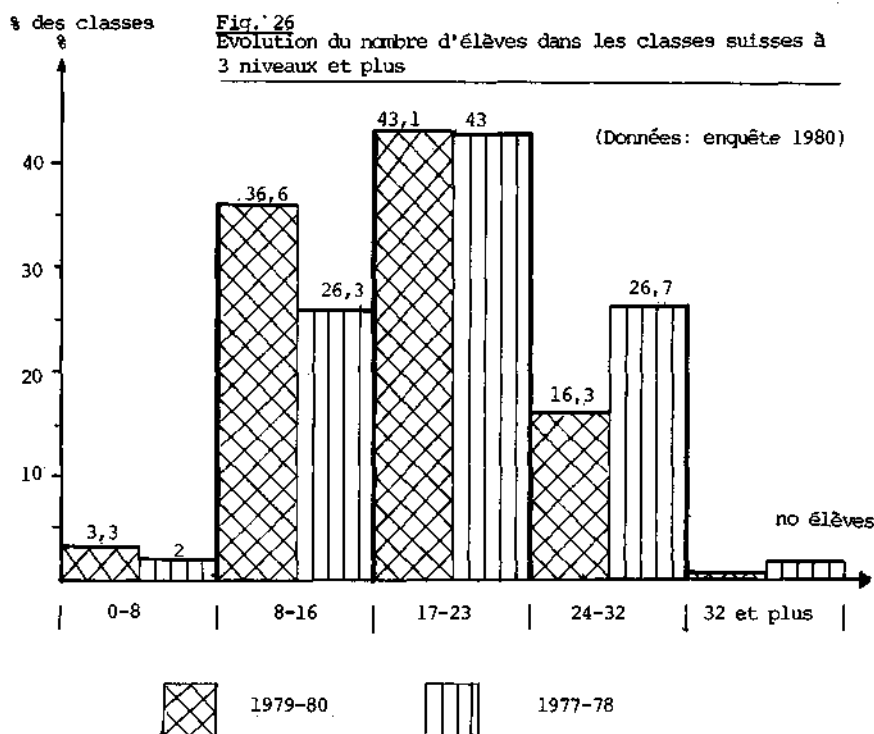
(Source: Statistique des élèves
1979-80)



¹⁾ Nous rappelons que nos données sont représentatives à tous les points de vue pour les enseignants des classes à 3 niveaux et plus. Pour les classes à 2 niveaux, elles le sont seulement pour certains cantons. Sans autre mention, il s'agit donc des données concernant les classes à 3 niveaux et plus.

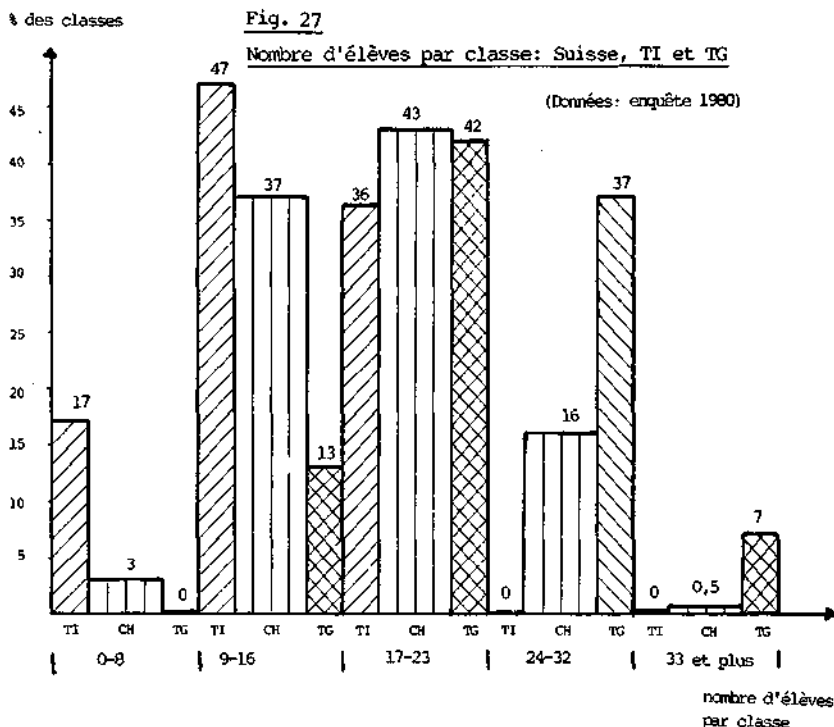
Notons que le nombre d'élèves par classe n'est pas en relation avec le fait qu'un canton soit de montagne ou non. Par contre, les différences sont assez nettes entre les régions administratives de la CDIP: en "Suisse romande et 11", le nombre moyen d'élèves est inférieur à celui des autres régions (cf. annexe 8).

- b) Les CPN ont en moyenne moins d'élèves que les classes à un seul niveau (1980: 20,7 %). Là aussi, les variations entre cantons existent et se situent entre le minimum de 16,7 % à NE et le maximum de 25,2 % à AR. La dispersion autour de la moyenne, telle qu'elle ressort de l'enquête, est aussi assez grande comme le montre la fig. 26¹⁾ pour les classes à 3 niveaux et plus.

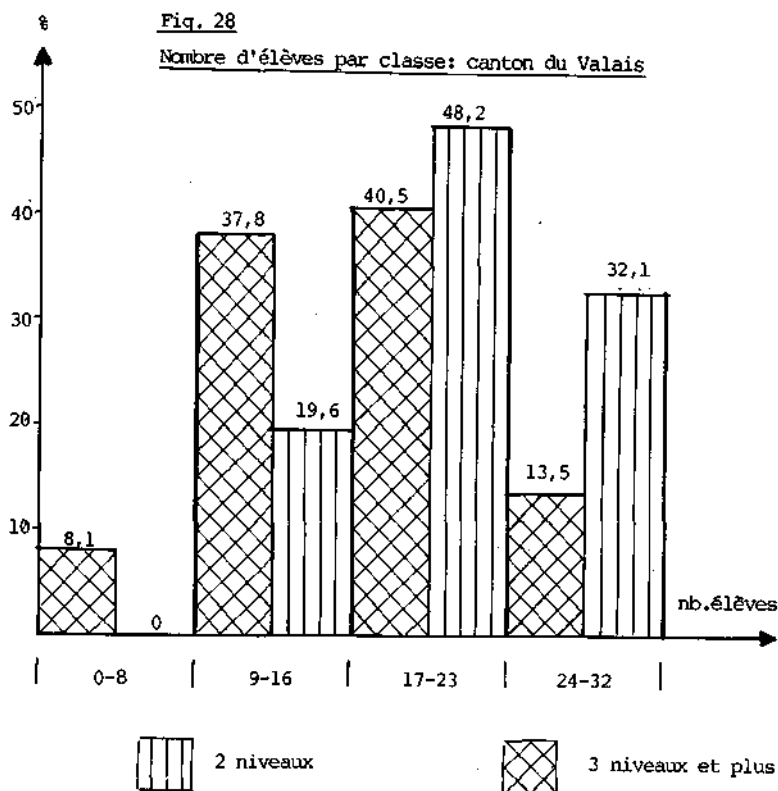


¹⁾ Le fait que dans cette figure, les valeurs se situent en-dessous de la moyenne suisse des CPN est dû au fait qu'il s'agit ici des classes à 3 niveaux et plus.

- c) Si l'on considère les dispersions des valeurs dans chaque canton, des différences parfois considérables peuvent être observées: à titre d'exemple, nous avons donné dans la fig. 27 les valeurs du TI et de TG. Globalement, les classes à 3 niveaux et plus sont un peu moins "peuplées" en Suisse romande qu'en Suisse allemande, ainsi que dans les régions LIM par rapport au reste du pays.



- d) Comme on pouvait s'y attendre, les classes à 2 niveaux ont généralement plus d'élèves que celles à 3 niveaux et plus. La fig. 28 donne à titre d'exemple les valeurs des classes à 2 niveaux et celles de 3 niveaux et plus pour le VS.



(Données: enquête 1980)

e) Comme pour les classes à un seul niveau, à la suite de la chute de la démographie, l'effectif moyen des CPN diminue assez rapidement.

	<u>Effectif moyen</u>	
	1976/77 ¹⁾	1980/81
C1N	25.2	22.1
CPN	23.1	19.9

Les données de notre enquête confirmant ce fait (fig. 26).

1) sans le canton de ZH

En résumé on peut dire que pour ce qui est du nombre d'élèves par classe des CPN, nous nous trouvons face à une réalité peu homogène: à cause des différences intercantionales, mais aussi des disparités à l'intérieur des cantons. A noter en particulier que, dans certains cantons, 1/3 des classes à 3 niveaux et plus a des effectifs de plus de 24 élèves. Néanmoins, cette situation pourrait s'améliorer rapidement, à condition, bien entendu, que les autorités compétentes choisissent, pour faire face à la chute démographique, la réduction du nombre d'élèves par classe plutôt que celui du nombre de classes.

2. Les bâtiments et les installations scolaires doivent être appropriés: par exemple pour permettre à des élèves de travailler en groupe, sans déranger une autre partie de la classe.

Sur ce point, les enseignants de CPN (au niveau suisse) ont exprimé assez largement leur satisfaction: en effet, 26 % d'entre eux jugent les installations et l'équipement de leur classe comme excellents et 60 % comme suffisants. Bien que les opinions des enseignants romands soient un peu moins enthousiastes (10 % d'"excellent" contre 31 % en Suisse alémanique), on peut supposer que ce sentiment de satisfaction générale est une reconnaissance des efforts d'investissement, souvent importants, que les collectivités locales ont pris en charge ces dernières décennies pour moderniser les équipements scolaires. Nous avons aussi posé une question à propos d'un éventuel montant annuel alloué par la commune et duquel l'enseignant pouvait disposer librement. Les situations sont très différentes: les montants s'échelonnent entre 0 et 1'000 francs.

3. La rotation des enseignants dans les CPN devrait être plus réduite que celle dans les classes à un seul niveau: l'enseignant devant pouvoir planifier son enseignement sur une longue période, par exemple au moins pour le nombre d'années qu'un élève reste dans sa classe. Cela signifie en particulier que la CPN ne doit pas être une solution de repli, un "lieu de passage", voire "de stage", dans l'attente d'un "bon poste" dans une région urbaine ¹⁾

1) Nous sommes tout à fait conscients que certaines objections peuvent être élevées contre cette proposition, de la part des parents d'élèves par exemple: l'une d'entre elles constitue en même temps une critique de fond au système de CPN et une attitude fondamentalement pessimiste face à la personnalité et aux attitudes des (de certains) enseignants. L'argument est le suivant: dans le cas où l'enseignant est "mauvais" (du point de vue personnel ou professionnel), ou si la relation entre enfant et enseignant n'est pas harmonieuse, le fait que des rotations interviennent peut être le seul moyen d'éviter que l'enfant soit trop "marqué".

Si la proportion des enseignants qui n'ont pas un poste stable et à plein temps (ex. remplaçants) est infime (3,8 %), par contre on compte 22 % des enseignants (sur le plan national) qui ont dû accepter une CPN faute d'une classe à un seul niveau. Pour 45 % des enseignants par contre, la CPN a été un choix positif. Il est intéressant de constater que les "vocations pour la CPN" sont nettement moins nombreuses en Suisse romande (28 %, alors que 29 % des enseignants ont été plus ou moins forcés d'accepter une CPN) qu'en Suisse alémanique (où les proportions sont de 49 % et 19 %); au Tessin on retrouve une situation encore moins positive (56 % de "forcés" contre 19 % "par vocation"). De plus, les variations entre cantons sont assez importantes. Il est aussi intéressant de noter que dans la catégorie des très jeunes enseignants (25 ans) la part de ceux qui ont été contraints d'accepter une CPN est plus importante que dans les autres classes d'âge (37 % contre env. 10 à 15 %). Est-ce la conséquence de la pénurie de postes de travail, ou bien, comme nous la verrons par la suite, l'indice que pour certains enseignants la CPN (dans le petit village) constitue encore une "initiation" professionnelle à laquelle il n'est pas possible de se soustraire?

Il est d'une part normal, comme on s'y attendait¹⁾, de trouver généralement un peu moins de "vocations" chez les enseignants des classes à 2 niveaux que chez ceux des "vraies" CPN. (Le cas extrême étant LU avec 49 % de choix positifs dans une catégorie d'enseignants contre 16 % dans l'autre).

Si l'on se réfère à la provenance des enseignants, on constate que ceux ayant grandi dans les régions où se situe l'école, ont un peu moins souvent choisi la CPN par "vocation" que leur collègues venant de l'extérieur (37 % contre 50 %); de ceux-ci, seulement 18 % se sont vu imposer une CPN. Peut-on voir pointer derrière ces chiffres (et d'autres que nous avons déjà présentés au chapitre précédent) un courant allant de la ville à la campagne et impliquant des choix fondamentaux qui privilégiant le mode de vie rural, villageois et en petite communauté contre l'urbain, ainsi que l'enseignement "avec des enfants qu'on connaît et dont on connaît leurs familles et leurs habitudes", contre "l'usine à enseigner" urbaine à travers laquelle passent des élèves anonymes?

1) M. VUILLE dans "Les maîtres d'école", Delta, Vevey, 1978, note que la nomination à Lausanne constitue ou a constitué de fait une promotion pour les enseignants vaudois.

Si la proportion des enseignants qui ont effectivement choisi la CPN n'atteint pas la moitié, par contre 79 % des enseignants, s'ils étaient mis actuellement devant l'alternative, choisiraient de continuer à travailler dans une CPN. Là aussi, les enseignants de Suisse alémanique sont plus enthousiastes (84 %) que ceux de Suisse romande (61 %) et du Tessin (54 %). De même, les choix positifs des enseignants des classes à 3 niveaux et plus sont plus nombreux que ceux des classes à 2 niveaux. En revanche, ni le fait de considérer que la CPN demande un investissement plus grand de la part de l'enseignant, ni celui d'avoir passé sa jeunesse dans la région (ce qui coïncide plus souvent avec une motivation moins positive vis-à-vis du premier choix de la CPN) ne jouent de rôle dans la décision de "rempiler" dans une CPN.

Emettre l'hypothèse que les CPN et les petits villages sont des passages obligés pour maints jeunes enseignants, avant d'obtenir un poste en zone urbaine dans une classe à un seul niveau, pourrait sembler hasardeux dans la mesure où 79 % des enseignants interrogés se disent décidés de continuer à travailler dans une CPN.

Pourtant, en considérant d'une part la diminution, depuis quelques années, des CPN, et d'autre part, la pyramide d'âge des enseignants de classes à 3 niveaux et plus de la fig. 29, l'hypothèse semble correcte. On constate en effet une proportion anormalement importante¹⁾ de très jeunes enseignants (20 à 25 ans), ce qui signifie qu'une partie d'entre eux partira après quelques années de pratique des CPN²⁾.

1) D'autant plus que dans certains cantons la formation n'est pas encore terminée à 20 ans.

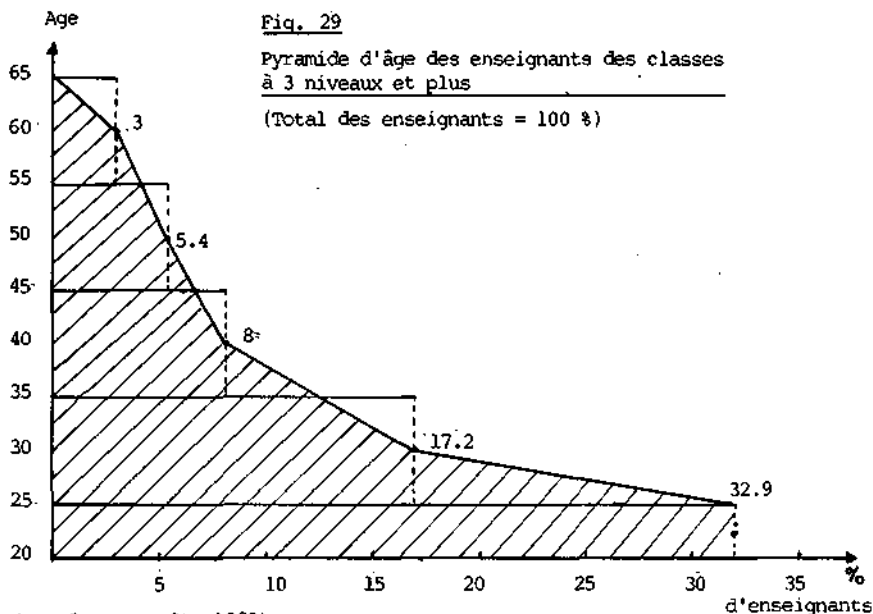
2) En effet, la pyramide d'âge à laquelle nous nous référons ne correspond nullement à celle de l'ensemble de la population, et bien que ne disposant pas de celle des enseignants à un seul niveau, il nous paraît raisonnable d'admettre qu'il existe une différence entre la première et celle-ci.

Il nous semble peu probable qu'à l'avenir, les jeunes générations d'enseignants aient un comportement radicalement différent de celui de leurs aînés (ce qui est par ailleurs confirmé par les différences relativement peu significatives entre jeunes et moins jeunes dans les opinions exprimées à propos des différents thèmes que nous leur avons soumis).

Fig. 29

Pyramide d'âge des enseignants des classes à 3 niveaux et plus

(Total des enseignants = 100 %)



Si nous considérons ces données dans le détail, on peut noter qu'en Suisse allemande les très jeunes (25 ans) sont plus nombreux qu'en Suisse romande, mais c'est au Tessin que nous atteignons le maximum (respectivement, 22 %, 34 %, 47 %).

L'hypothèse d'une certaine "fuite" des enseignants des CPN vers celles à moins de niveaux peut aussi être confortée par la constatation que, dans plusieurs cantons, les enseignants des classes à 2 niveaux sont un peu plus âgés que ceux des classes à 3 niveaux et plus.

Nous pouvons "reconstituer" la même réalité, si nous considérons les chiffres se rapportant aux années d'expérience des enseignants dans la CPN. En effet, presque la moitié d'entre eux n'ont pas plus de 6 ans d'expérience dans ces classes, contre 37 % qui en ont plus de 10 ans; et encore plus significatif, 28 % des enseignants n'ont pas plus de 3 ans d'expérience. Il faut d'autre part noter que les enseignants des CPN ayant déjà eu l'occasion d'enseigner dans une classe à un seul niveau sont 27 %, mais que pour l'écrasante majorité d'entre

eux, cette expérience se limite à un maximum de 3 ans: les "vocations tardives" pour les CPN sont donc excessivement rares¹⁾. Pour les enseignants des classes à 2 niveaux, l'expérience précédente dans la classe à un seul niveau est généralement plus fréquente que pour ceux des classes à 3 niveaux et plus.

Dans cette perspective, il est peut-être utile de se rappeler que jusqu'à récemment, en période de pénurie d'enseignants, maintes petites communes isolées avaient beaucoup de peine à trouver des enseignants pour leurs écoles, ou du moins des enseignants stables. Au point que, de cette époque, un inspecteur lucernois a pu déclarer (rejoignant ce que "tout le monde sait, mais dont on n'a pas les preuves formelles"): "En 6 ans, certaines écoles ont vu se succéder jusqu'à 20 enseignants"²⁾.

La population enseignante des CPN étant relativement jeune, ce facteur est à prendre en considération pour interpréter les opinions que les enseignants expriment. Cela explique aussi le fait, que tout en étant dans la majorité mariés (62 %), seulement 47 % d'entre eux ont des enfants.

Notons aussi qu'il s'agit en majorité d'hommes (62 %): la processus de féminisation du corps enseignant primaire ne semble donc pas être très marqué pour les CPN.

En résumé: il nous semble pouvoir dire qu'au moins 3 groupes se dessinent parmi les enseignants des CPN: ceux pour qui le fait de travailler dans une CPN est la conséquence d'un choix autre que pédagogique (par ex.: les enseignants qui désirent continuer d'habiter dans la région où ils ont grandi); ceux qui ont volontairement choisi la CPN pour ses particularités pédagogiques et parce que ce fait est lié à la possibilité de vivre dans une petite communauté villageoise; et enfin ceux - en particulier des jeunes enseignants - qui ne font que "passer dans les CPN". La condition que nous avons posée à propos de la stabilité nécessaire n'est donc que partiellement remplie.

-
- 1) On arrive à la même conclusion si on met en relation l'âge des enseignants des CPN et la durée de leur expérience professionnelle dans ces classes.
 - 2) G. SCHAFFHAUSER, dans "Luzerner Neueste Nachrichten" du 2.7.77, "Stadt und Land: Ist die Chancengleichheit nur ein Schlagwort?"

4. Les programmes scolaires doivent être conçus pour les conditions spécifiques de la CPN ou, au moins, en tenir suffisamment compte.

Les débats pédagogiques sur les CPN au niveau suisse ou régional que nous avons pu observer ces dernières années, dans le cadre de commissions, groupes de travail, etc.¹⁾ renforce l'hypothèse selon laquelle la plupart des réformes ou innovations scolaires récentes en matière de programmes, ont été exclusivement conçues en fonction des classes à un seul niveau. Que les responsables scolaires aient pu - s'ils l'ont fait - prendre cette option est tout à fait explicable: pendant de longues années, la présence des CPN a en effet été considérée comme un problème résiduel, qui ne serait bientôt qu'un souvenir du passé. Ce n'est que la prise de conscience du déclin démographique, liée à celle d'une résistance croissante aux concentrations scolaires et plus généralement à la disparition des réalités villageoises qui ont changé radicalement cette vision des choses.

Il est révélateur de noter que dans la publication de la CDIP (1978) qui synthétise un travail important mené par la Commission pédagogique suisse sur la réforme des plans d'études²⁾, la question d'éventuels programmes spécifiques pour les CPN n'est nullement mentionnée.

Nous avons donc posé aux enseignants une question portant sur la politique cantonale dans le secteur des programmes. Leurs opinions sont qu'elle:

- tient largement compte des CPN	12 %
- n'en tient que partiellement compte	45 %
- n'a pas d'influence	28 %
- rend la situation plus difficile	16 %

En Suisse romande, la situation est jugée nettement plus sévèrement: ce sont 61 % des enseignants qui pensent que la politique cantonale dans ce secteur rend leur situation plus difficile; contre 4 % seulement pour qui elle tient largement compte de la situation des CPN. (Les données tessinoises sont par contre assez proches de celles de la Suisse alémanique).

1) Cf. par ex. ceux qui ont eu lieu dans le cadre du projet SIPRI ou ceux, déjà cités, qui ont eu lieu à l'occasion de la "journée de réflexion 1981" du Conseil de direction de l'IRD.

2) C. JENZER, A. STRITTMATTER, J. WEISS "Une coordination scolaire par la réforme des plans d'étude", 1978, Huber, Frauenfeld.

Nous devons dire que la rupture entre la Suisse romande et le reste du pays à ce sujet ne nous surprend que par sa netteté. En effet, les critiques que nous avons pu entendre depuis quelques années de la part des enseignants des CPN à l'égard des nouveaux programmes romands sont assez sévères; ceux-ci auraient été conçus d'une part dans la perspective d'une abolition, à relativement courte échéance, de tout résidu de CPN. D'autre part, et c'est probablement la critique majeure, ces nouveaux programmes introduiraient un élément supplémentaire de contrainte, en contradiction formelle avec une des conditions de fonctionnement des CPN: la souplesse dans l'organisation du temps, de la matière, etc.

A l'intérieur des régions linguistiques, les différences intercantionales ne sont pas très marquées, ni par ailleurs les différences entre enseignants des classes à 3 niveaux et plus et ceux des classes à 2 niveaux. Mais, si l'on considère l'ensemble de la palette des CPN, nous nous apercevons que le sentiment d'insatisfaction augmente, quoique légèrement, avec le nombre de niveaux par classe.

A noter que le nombre d'années d'expérience dans les CPN (et par conséquent l'âge¹⁾) n'influence pas significativement le jugement des enseignants.

A propos des réformes scolaires, les enseignants pensent que:

	Suisse além.	Suisse romande
- tiennent largement compte des CPN	10 %	2 %
- n'en tiennent que partiellement compte	36 %	20 %
- n'ont pas d'influence	37 %	6 %
- rendent la situation plus difficile	16 %	72 %

Les opinions tessinoises se répartissent de la même manière que celles de la Suisse alémanique.

Le nombre d'années d'expérience professionnelle ne joue pas de rôle; celui de niveaux par classe semble influencer légèrement les opinions dans le sens négatif.

L'existence d'une très nette différence d'opinion entre les enseignants romands et les autres à propos des réformes scolaires, nous conduit à nous conforter dans notre hypothèse selon laquelle le mécontentement des enseignants face aux programmes est la conséquence de l'introduction des nouveaux programmes

1) Le cliché des "jeunes enseignants qui ont la critique facile" ne semble pas s'appliquer ici.

qui n'auraient pas été conçus en fonction des besoins des CPN. En effet, les réformes de plus grande envergure entreprises en Suisse dans cette décennie au niveau de l'école primaire, sont celles des programmes, mis sur pied dans le cadre de la Coordination romande.

5. Les moyens d'enseignement doivent être conçus pour les conditions spécifiques des CPN ou au moins en tenir suffisamment compte

La question des moyens d'enseignement n'est pas indépendante de celle des programmes, spécialement là où des réformes ont directement impliqué la mise sur pied de nouveaux moyens d'enseignement. Nous retrouvons donc un problème analogue à celui qui se pose pour les programmes scolaires: peut-on, dans une CPN, employer efficacement des moyens d'enseignement conçus pour des classes à un seul niveau?¹⁾

A la question sur la politique cantonale à ce sujet, les enseignants des classes à 3 niveaux et plus répondent qu'elle:

- tient largement compte des CPN	6 %
- n'en tiennent que partiellement compte	41 %
- n'ont pas d'influence	39 %
- rendent la situation plus difficile	14 %

Là aussi, mais de manière plus atténuée, les Romands sont plus critiques, 35 % d'entre eux contre 10 % en Suisse allemande sont d'accord avec la dernière opinion présentée. Surprenant en revanche, le jugement largement positif des enseignants tessinois (31 % "tiennent largement compte", 0 % "rend la situation plus difficile"), de même que les différences assez importantes qu'on peut relever entre cantons suisses allemands: à LU 41 % pensent que les moyens d'enseignement rendent la situation plus difficile, à SZ 0 %. (Bien que le nombre d'enseignants des classes à 3 niveaux ait plus soit assez réduit dans les deux cantons et que les enseignants schwyzois des classes à 2 niveaux soient plus critiques, on peut se poser la question des causes de la différence de jugement entre les enseignants de SZ et LU; en effet, les moyens d'enseigne-

1) A la séance de réflexion du Conseil de l'IRDP citée précédemment, un des apports fort remarqués à la discussion fut la projection d'une disposition montrant, étalés sur deux grandes tables, les manuels, les classeurs, etc., dont un enseignant d'une classe comprenant tous les niveaux doit se servir dans le cadre d'une matière...

ment employés sont les mêmes dans les deux cantons. S'agit-il d'une attitude générale? Est-ce en relation avec le type de formation des enseignants?) Le nombre de niveaux par classe et les années d'expérience ne semble pas influencer le jugement des enseignants.

6. La formation de base des enseignants devrait être suffisamment polyvalente, donc non centrée exclusivement sur les classes à un seul niveau

Les futurs enseignants des CPN pourraient ainsi être effectivement formés pour des tâches qui les attendent (organisation du temps, discipline, travail en groupe, etc.).

Sans pour autant céder à une des "modes pédagogiques" qui tend à attribuer presque exclusivement à la formation des enseignants, non seulement leurs compétences professionnelles, mais encore leurs attitudes et leurs comportements (oubliant les facteurs personnels, idéologiques, de l'environnement, etc.), nous pensons néanmoins que celle-ci a un rôle très important à jouer, ne serait-ce qu'en vue de fournir aux enseignants des CPN les compétences techniques de base pour organiser le travail dans leur classe. (Planification du temps par exemple). C'est vraisemblablement sur ce point que les enseignants de CPN sont le plus critiques. En effet à la question:

"Expérience faite, pouvez-vous appliquer dans une CPN les méthodes d'enseignement et d'organisation du travail dispensées lors de votre formation de base?"

les réponses ont été:

- | | |
|--|------|
| - non, cet enseignement demande une organisation et des méthodes différentes | 61 % |
| - oui, ma formation m'a suffisamment préparé | 33 % |
| - oui, ma formation m'a bien préparé | 6 % |

Les Romands sont légèrement plus critiques (74 % contre 58 %), de même que les enseignants des classes à 3 niveaux et plus par rapport à ceux des classes à 2 niveaux (ex.: à LU, 80 % contre 47 %). Ce dernier fait porte à croire qu'il ne s'agit pas d'une critique globale à la formation reçue, mais du fait qu'elle est inadaptée pour les CPN.

Il est intéressant de noter que, contrairement à ce qu'on pourrait attendre, l'âge n'a globalement aucune influence sur l'opinion des enseignants quant à leur formation: est-elle donc restée inchangée depuis des années, sur ce point particulier?

7. Pour les enseignants déjà en activité, des possibilités de formation continue portant spécifiquement sur les problèmes des CPN devraient être prévues.

Il peut être compréhensible, du moins dans les cantons où les CPN sont relativement peu nombreuses, qu'il ne soit pas facile d'offrir aux futurs enseignants qui se consacreront à ce type d'enseignement, la formation optimale¹⁾.

Une formation continue, en cours d'emploi, pourrait compenser, le cas échéant, les lacunes dans la formation de base.

Or, si on s'en tient aux réponses qui nous ont été fournies par les enseignants, la situation n'est guère satisfaisante. A la question:

"Avez-vous suivi des cours de recyclage ou de formation continue traitant particulièrement de l'enseignement dans la CPN?"
les réponses ont été:

- ces cours n'existent pas	52 %
- je n'ai pas pu ou voulu les suivre	28 %
- oui	19 %

En Suisse romande, l'opinion selon laquelle de tels cours n'existent pas, est beaucoup plus répandue (79 %) qu'en Suisse alémanique, et elle atteint 86 % au TL. A l'intérieur des régions linguistiques, les différences cantonales sont assez marquées: à ZH, 1 % des enseignants interrogés ont suivi un tel cours, contre 41 % dans le canton de LU. L'âge des enseignants n'a que peu d'influence à cet égard: les enseignants plus anciens ont suivi un peu plus souvent des cours, mais de toute manière, la moitié des enseignants de chaque catégorie d'âge reste de l'avis que des cours adéquats pour les CPN n'existent pas.

Dans les milieux pédagogiques et de planification s'occupent de la diffusion des innovations scolaires, l'opinion courante est que des cours de formation continue sont nécessaires pour que les réformes "passent" jusqu'à la salle de classe. Dans notre cas, il ne semble pas que les cours portant sur les CPN aient convaincu les enseignants sur l'utilité et la validité des réformes et des programmes. Les opinions des enseignants ayant suivi des cours ne sont pas, à ce sujet, beaucoup plus positives que celles de leurs collègues ne l'ayant pas fait.

1) D'autant plus que, comme nous l'avons déjà relevé, les CPN semblaient, jusqu'à récemment, être une "espèce en voie de disparition".

8. Les enseignants des CPN devraient pouvoir compter sur des structures de conseil et d'appui spécifiques.

Les enseignants des CPN sont confrontés à des problèmes organisationnels, pédagogiques et didactiques particuliers: ceci de manière générale (problèmes de discipline et d'organisation du travail par exemple), mais plus particulièrement dans le cas d'innovation au niveau des programmes, des moyens d'enseignement, etc.

D'autre part, comme nous l'avons vu, ni la formation de base, ni la formation continue n'a pu fournir à ces enseignants tous les instruments nécessaires pour mener de manière optimale une CPN.

Dans ces conditions, il est d'autant plus important qu'ils puissent compter sur des structures d'appui et de conseil spécifiques, qui leur permettraient de dépasser ces difficultés. Dans plusieurs cantons ou régions, des fonctions de ce type sont assumées par l'inspection, par des centres de documentation ou de recherche pédagogique, ou par des collaborateurs pédagogiques du DIP. Par contre, à notre connaissance, ces différents services ne s'adressent pas spécifiquement aux enseignants des CPN.

Ceux-ci peuvent-ils néanmoins profiter des structures normales? Les enseignants interrogés à propos de la politique cantonale concernant les organes d'appui pour l'enseignement dans les CPN, sont de l'avis qu'elle:

- tient largement compte des CPN	19 %
- n'en tient que partiellement compte	42 %
- n'a pas d'influence	34 %
- rend la situation plus difficile	3 %

Les opinions des enseignants ne varient pas beaucoup d'une région à l'autre, et d'un canton à l'autre. A noter néanmoins les "bonnes notes" données par les enseignants des cantons du TI et GR (42 %, 37 %: "tient largement compte"). De même les différences entre les opinions des enseignants des classes à 2 niveaux ou à 3 niveaux et plus ne sont pas significatives et les jeunes enseignants avec un peu d'expérience professionnelle ont à ce sujet des opinions identiques à celles de leurs aînés.

9. Le fonctionnement optimal d'une CPN requiert une autonomie plus grande pour l'enseignant par rapport aux contraintes de programmes et de méthodes imposées par les organes compétents.

Une CPN, pour bien fonctionner, requiert par exemple une large autonomie sur le plan de l'organisation de l'enseignement, des échéances des objectifs pédagogiques à atteindre, des horaires, etc.

Devoir suivre selon un rythme préétabli un programme conçu essentiellement pour des classes à un seul niveau, et devoir se conformer à une certaine méthode peut, non seulement créer à l'enseignant d'une CPN de réelles difficultés d'organisation, mais aussi empêcher que les potentialités positives de ce système puissent se développer. Dans ce cas, on court le risque de faire de la CPN un "collage" de plusieurs mini-monoclasses temporaires, sans exploiter les richesses pédagogiques qui peuvent se développer dans un groupe d'élèves d'âge différent.

Nous sommes conscients que le discours sur l'autonomie de l'enseignant est plein d'embûches. Mais nous avons l'impression qu'il s'agit là du point central de notre problème: les CPN ne pourront vraisemblablement être qu'une mauvaise copie de celles à un seul niveau, si elles sont régies selon les mêmes principes et méthodes pédagogiques. Au contraire, il s'agit de permettre à ces classes de développer leurs potentialités propres: travail de groupe, autonomie et initiative des élèves, enseignement personnalisé, accent mis sur les grands objectifs plutôt que sur une programmation précise et stricte de l'enseignement, etc.

Ceci ne signifie pas l'absence de toute évaluation extérieure de ce qui se passe dans la classe. Il s'agit simplement d'évaluer la réalisation d'objectifs globaux sur une échéance relativement longue.

Nous avons posé la question aux enseignants de l'effet des lois et règlements, de l'organisation générale de l'enseignement sur leur activité dans les CPN. Globalement, les réponses ne sont pas négatives:

- tiennent largement compte des CPN	9 %
- n'en tiennent que partiellement compte	52 %
- n'ont pas d'influence	25 %
- rendent la situation plus difficile	13 %

Toutefois, les variations entre les régions linguistiques sont importantes: face à la Suisse allemande et au Tessin assez positif (7 % seulement de "notes très mauvaises") la Suisse romande est à 39 % franchement mécontente (le maximum est atteint au JU avec 47 %). Dans les cantons romands, il semble que les enseignants de classes à 3 niveaux et plus sont un peu plus mécontents que ceux des classes à 2 niveaux. Pour cette question, également, les années d'expérience et donc l'âge ne jouent pas un grand rôle.

10. Les enseignants des CPN opèrent dans des situations d'isolement personnel et professionnel. Des "structures de rencontres" (dans le cadre de centres de documentation, de groupes de travail, etc.) devraient exister pour leur permettre de dépasser cette difficulté.

Dans les faits, à la question sur leur participation à une quelconque forme de coopération avec d'autres enseignants des CPN en vue de résoudre des problèmes communs, les réponses ne nous permettent pas de considérer cet aspect comme très satisfaisant. Les enseignants collaborent:

- avec des collègues de mon école:	
très rarement	45 %
occasionnellement	36 %
souvent	19 %
- avec des collègues d'écoles voisines:	
très rarement	49 %
occasionnellement	44 %
souvent	7 %
- sur un plan plus général:	
très rarement	69 %
occasionnellement	27 %
souvent	4 %

Ce relatif sentiment d'isolement est largement partagé dans les différentes régions du pays. En ce qui concerne les collègues de la même école, ce sentiment est plus prononcé chez les enseignants de classes à 3 niveaux et plus que chez les autres: en effet, il n'est pas rare que la CPN constitue toute ou une bonne partie de l'école villageoise!

Il est important de souligner que pour les enseignants des CPN, une collaboration suivie avec leurs collègues par exemple sur le plan cantonal ou régional, semble inexistante (4%). S'agit-il d'une situation de "minoritaires" parmi les enseignants, ou est-ce la réalité quotidienne de tous les enseignants?

6.3.2.3. Contraintes et potentialités de la classe à plusieurs niveaux

Les "conditions nécessaires" que nous avons examinées plus haut, doivent être remplies pour qu'une CPN puisse "partir sur un pied d'égalité" avec les classes à un seul niveau. Mais ceci n'empêche pas que des contraintes pédagogiques et d'organisation spécifiques des CPN puissent peser sur elles ou/et que d'autre part, le principe de son fonctionnement possède en lui-même des potentialités pédagogiques qui permettent à une CPN d'être plus efficace qu'une classe à un seul niveau.

Un des éléments d'analyse de cette situation est constitué par la conscience qu'ont les enseignants concernés par cette situation, ainsi que par les jugements qu'ils portent sur les termes concrets de cette bipolarité "contraintes-potentialités".

Sur la base de nombreux entretiens personnels avec des enseignants des CPN et de résultats des prétests, nous avons soumis aux enquêtés une série d'items portant sur cette question. Nous les regroupons ici dans les deux catégories d'interprétation: "contraintes-potentialités".

Remarque: Plusieurs des "potentialités pédagogiques des CPN" sont, dans les faits, déjà réalisées dans certaines CPN. Nous les avons néanmoins classées dans cette catégorie, dans la mesure où elles ne peuvent probablement pas s'épanouir complètement et partout dans les conditions actuelles. Ceci par manque de temps, de souplesse des programmes, de moyens d'enseignement adéquats, etc.

a) Les contraintes

1. L'enseignant a moins de temps disponible pour s'intéresser à chaque enfant individuellement	- oui	54 %
	- non	31 %
	- ne sait pas	5 %

Ce point de vue est plus fréquent en Suisse allemande (68 %) qu'en Suisse romande (50 %) et au Jessin, mais on le retrouve représenté avec une grande régularité dans tous les cantons.

Les données statistiques ne nous permettent pas d'affirmer qu'il s'agit là d'un problème aigu, chez les jeunes enseignants, qui serait résolu avec l'expérience, encore que les enseignants plus chevronnés semblent moins préoccupés que leurs collègues plus jeunes.

Bien que les écarts statistiques soient trop faibles pour être significatifs, il semblerait que ce manque de disponibilité est ressenti plus fortement par les enseignants des classes à 2 niveaux que par ceux des classes à 3 niveaux et plus, si bien que l'on peut se poser la question de savoir, si cette contrainte soi-disant spécifique à la CPN n'est pas dans les faits une caractéristique de l'enseignement en général, à laquelle justement la CPN a quelques chances supplémentaires d'échapper¹⁾.

Il paraît normal de penser que les différents jugements que les enseignants ont sur la CPN sont influencés par les motivations de base qui ont poussé l'enseignant à se consacrer à ce type d'activité pédagogique. On constate en effet un jugement plus négatif de la part des enseignants ayant déclaré avoir accepté d'enseigner dans une CPN "faute de mieux", sans toutefois que la différence prenne des proportions spectaculaires (73 % contre 58 %).

2. L'affectif réduit par degré rend	- oui	43 %
difficile une évaluation des élèves	- non	42 %
basée sur la comparaison des performances, et peut entraîner des erreurs	- ne sait pas	15 %

Cette impression est répartie de manière très homogène entre les cantons et les régions; à l'exception toutefois du canton II où on ne craint nullement de tomber dans des erreurs d'évaluation (19 % de oui et même 11 % pour les classes à 2 niveaux). Ceci est intéressant, d'autant plus que les classes tessinoises ont des effectifs assez réduits en comparaison à d'autres cantons. (Pour l'ensemble des enseignants suisses, le danger de mauvaise évaluation devient de plus en plus sensible avec un nombre décroissant d'élèves). S'agit-il d'un refus plus marqué des enseignants tessinois d'assumer une des fonctions de l'école, celle de la sélection? La difficulté de fonctionner selon le modèle de "l'école-sélection" est ressentie plus vivement à mesure que s'élève le nombre de niveaux par classe. Elle pourrait donc bien caractériser le fonctionnement des CPN. D'autre part, il n'est pas facile d'interpréter la "non" des enseignants: pas de difficultés de sélectionner, ou volonté de ne pas le faire?

1) Ceci d'autant plus que la nombre d'élèves compte parmi les facteurs les plus déterminants de cette situation: si les CPN sont moins "chargés", le problème est résolu...

L'émergence de cette question nous donne l'occasion de souligner l'ambivalence des sentiments qui ont, nous semble-t-il, caractérisé l'attitude des pédagogues, et en particulier celle des "innovateurs, des réformateurs", face aux CPN: vestiges du passé pour une partie d'entre eux, structure idéale pour d'autres, en vue de créer "une autre école", moins sélective et plus active, moins centrée sur les connaissances que sur le vécu, privilégiant la manière d'acquérir les connaissances par rapport à la quantité de connaissances acquises, plus attentive aux stades et phases du développement de l'enfant qu'aux objectifs à court terme du programme.

Par ailleurs, pour revenir aux opinions des enseignants, on peut noter que ceux qui pensent que leur formation de base ne les a pas bien préparés à leur tâche actuelle, ont, un peu plus que les autres, l'impression que la structure de la CPN ne permet pas d'évaluer correctement les élèves.

Il faut noter aussi que peu d'enseignants (13 %) sont de l'avis que la CPN nécessite un contrôle plus systématique des résultats, comme cela ressort des réponses au chap. 6.3.2.4.

3. La qualité de l'enseignement risque	- oui	19 %
d'être inférieure à celle des classes	- non	69 %
à un seul niveau, parce que l'enseignant est trop chargé et ne peut pas	- ne sait pas	12 %
préparer ses leçons avec tout le soin requis		

- Il s'agit là d'une question à laquelle l'enseignant a probablement quelques difficultés à répondre. Elle se compose en effet de deux sous-questions: une portant sur la quantité du travail supplémentaire que l'enseignement dans les CPN requiert, et l'autre sur la volonté de l'enseignant des CPN d'assumer totalement son devoir, même si cela requiert de sa part plus de temps et de disponibilité que pour ses collègues des classes à un seul niveau.

- Dans le but d'éclaircir le premier problème, une question directe à ce sujet avait également été posée.

Comparaison de la quantité de travail nécessaire dans les CPN/classes à un seul degré:

- plus élevée en CPN:	87 %
- plus élevée en classes à un seul degré:	1 %
- à peu près égale:	12 %

Ce sentiment de surcharge de travail est très homogène dans

tous les cantons et régions; il est ressenti par les enseignants qui ont des classes à 2 niveaux et par ceux des classes à 3 niveaux et plus, par les jeunes et les moins jeunes, par ceux qui choisiraient à nouveau une CPN si le choix se présentait et par ceux qui voudraient "fuir" vers les classes à un seul niveau; par ceux qui croient avoir été bien formés pour leur tâche actuelle et par ceux qui pensent le contraire. Intéressant aussi de constater que l'avis des enseignants des CPN qui ont une expérience de travail, plus ou moins longue, dans les classes à un seul niveau, n'est pas différent de celui de leurs collègues sans expérience. Bref, la surcharge de travail est un des traits caractéristiques de l'image que se font de leur profession, les enseignants des CPN. Bien que nous n'avons pas de données statistiques pour comparer l'effort réel dans les CPN et les classes à un seul niveau, ni l'opinion des enseignants de ces dernières, on peut penser que cette surcharge est réelle et constitue une des contraintes importantes qui pèse sur les CPN. Si une surcharge de travail existe réellement, le risque d'une mauvaise préparation des leçons sera aussi là. A notre avis, le fait que 2/3 des enseignants nient ce risque signifie, probablement, qu'ils sont prêts à s'engager plus à fond pour éviter cela ou qu'ils sont réticents à donner d'eux-même une image qui pourrait être négative. Il est intéressant de constater que le nombre d'élèves qui détermine directement l'évaluation de sa propre charge de travail, n'est par contre pas considéré lorsqu'il est élevé, comme raison suffisante pour ne pas "accomplir son devoir".

Cela est tout en faveur de l'image que l'on peut se faire de l'éthique professionnelle des enseignants, mais n'enlève rien aux contraintes qui pèsent sur les CPN.

Une confirmation supplémentaire de l'hypothèse selon laquelle les opinions des enseignants à propos du risque de mauvaise préparation des leçons, relèvent plus de l'éthique que d'une analyse objective de la situation, nous est fournie par le fait qu'on admet plus facilement que ce risque existe chez les enseignants qui ont dû accepter, faute de mieux, de travailler dans les CPN que chez ceux qui les ont choisis. Rappelons d'ailleurs que la proportion des enseignants qui admettent qu'il existe un risque de mauvaise préparation, est en Suisse romande, d'environ 1/3.

4. l'organisation d'une CPN implique	- oui	11 %
que des élèves fassent en même temps	- non	83 %
des activités différentes, par conséquent les enfants se dérangent sans cesse	- ne sait pas	6 %

Cette présomption est donc très nettement démentie par les enseignants. Les différences d'opinion entre régions et cantons sont peu importantes; de même celles entre enseignants avec ou sans expérience professionnelle plus ou moins longue, celles découlant du nombre de niveaux de la CPN, ni même (et c'est significatif...) celles entre enseignants des CPN comprenant un nombre plus ou moins grand d'enfants. Même en considérant que l'énoncé de la question est probablement un peu provocateur ("sans cesse") et a pu introduire certains biais dans les réponses, on peut affirmer toutefois que cette contrainte n'est pas une de celles qui pèsent le plus sur les CPN.

Quelques autres contraintes ont été signalées par les enseignants dans les commentaires "libres" du questionnaire:

5. peu de stimulation pour certains élèves; (vraisemblablement à cause du fait d'être très peu nombreux par niveau)

6. trop longue interaction entre enseignant et élève.

Ce fait n'a été signalé que par quelques enseignants, mais recouvre un danger réel, bien que probablement difficile à accepter comme tel par les enseignants. En effet, le fait qu'un élève doive (ou puisse...) rester dans la même classe pour 3, 5 voire 9 années, crée à coup sûr, entre enfant et enseignant, une dynamique relationnelle bien plus profonde que celle qui peut naître dans une classe normale. Si l'on ajoute à cela l'intégration de l'enseignant dans la petite communauté locale, on aura un tableau des potentialités pédagogiques et psycho-sociales de cette situation. Mais aussi des dangers que cela comporte, si une mauvaise relation entre les élèves et l'enseignant s'installe, ou si les valeurs, les attitudes et les comportements de celui-ci sont par trop différents de ceux des milieux familiaux. Ou encore, tout simplement dans le cas où nous avons à faire - cela existe aussi - à un mauvais enseignant.

b) les potentialités des CPN

Il ne fait pas de doute que les potentialités pédagogiques positives que les enseignants voient dans les CPN dépassent de loin les aspects négatifs. Bien que, comme nous l'avons rappelé précédemment, toutes les conditions pour que ces potentialités puissent devenir réalité ne sont pas toujours réalisées. Les voici:

1. Les élèves plus jeunes profitent de l'enseignement dispensé à leurs camarades plus âgés, ceux-ci apprennent à tenir compte des plus jeunes	- oui	95 %
	- non	3 %
	- ne sait pas	2 %

Ce trait des CPN est largement reconnu par les enseignants, sans distinction de provenance, nombre de niveaux par classe, expérience, etc.; il semble donc effectivement caractériser les CPN. Notons que cette manière de fonctionnement des CPN la rapproche de l'idéal de certains pédagogues, pour qui l'école s'est trop "éloignée" de la vie. Un milieu où les enfants de différents âges vivent et travaillent ensemble est, à ce point de vue, moins artificiel. Par ailleurs, la structuration socio-affective du groupe-classe étant plus "naturelle" (basée par ex. sur l'âge) empêche le développement trop poussé de la compétitivité et de recherche de prestige individuel. D'où la question: la CPN germe d'une société conviviale plutôt que d'une société concurrentielle? Dans plusieurs "commentaires libres" que les enseignants nous ont livrés, les CPN sont en effet considérées comme une forme d'école plus naturelle, et la classe comme une famille, etc.

2. Les enfants apprennent à mieux se concentrer et à ne pas se laisser distraire	- oui	73 %
	- non	18 %
	- ne sait pas	1 %

Cette affirmation est moins catégorique que la précédente: très largement répandue en Suisse alémanique et au Tessin, elle est reprise par seulement 44 % des enseignants romands. Mais il est possible que l'énoncé un peu différent de la question puisse être en partie responsable de cette situation, et explique plusieurs "je ne sais pas" des questionnaires français.

L'opinion des enseignants ne dépend pas ou peu du nombre des niveaux ou d'élèves de sa classe. Il n'est d'ailleurs pas facile de déceler la liaison que les enseignants ont pu faire entre cette question et celle qui proposait l'affirmation "les enfants se désengagent sans cesse".

3. L'enseignement dans les CPN permet aux élèves d'être plus indépendants par rapport à l'enseignant qui n'est pas constamment derrière eux	Suisse aléman.		Suisse romande	
	- oui	35 %	90 %	
	- non	54 %	5 %	
	- ne sait pas	11 %	5 %	

La différence très marquée entre les opinions des enseignants suisses romands et les suisses alémaniques doit, en partie du moins, être la conséquence d'une formulation un peu différente

entre le texte du questionnaire allemand¹⁾ et français.

Il est clair que dans le catalogue des avantages ou des potentialités des CPN, c'est plutôt la deuxième interprétation qui doit être retenue. Et nous pouvons constater un appui massif des enseignants romands à cette interprétation. Il est à noter que le rejet de la part des enseignants allemands de cet item nous renvoie, lui aussi, à un aspect non négatif des CPN: dans ces classes, il n'est pas possible, même si le contrôle direct du maître n'est pas constant, que des élèves se "fussilant", passent entre les mailles, et finalement fournissent un travail moins important que leurs camarades.

Quelques autres potentialités et réalités positives des CPN nous ont été proposées par les enseignants dans le cadre de certains de leurs "commentaires libres".

- Développement chez les élèves d'une attitude différente (plus positive) face au travail.
- Contacts plus faciles de l'enseignant avec les parents et la population.
(en effet, CPN signifie aussi peu de classes dans l'école, donc peu d'enseignants, petit village, etc.).
- L'interaction plus longue entre enseignants et élèves n'a pas été signalée que pour ses risques; au contraire, ceux qui y voient des potentialités positives sont bien plus nombreux.
- L'enseignement dans les CPN se fait normalement avec un nombre plus réduit d'élèves.

6.3.2.4. Les options pédagogiques des enseignants des CPN

L'amélioration des "conditions environnantes" de l'enseignement dans les CPN (meilleure formation, moyens d'enseignement et programmes plus adaptés, etc.) implique un choix entre plusieurs options pédagogiques, qui peuvent sous-tendre cet enseignement. Une

1) La formulation allemande "sich verschlafen" pourrait suggérer une attitude plus passive et "minimaliste" de l'élève, tandis que la version française apporte, avec le concept d'indépendance de l'élève, une touche très positive.

clarification des options¹⁾ nous semble constituer la condition préalable afin que ce choix soit le plus raisonnable et "démocratique" possible.

Nous avons essayé de déterminer - mais il s'agit bien entendu d'une tentative très modeste - les penchants des enseignants des CPN pour l'une ou l'autre de certaines options²⁾ des bases possibles:

Option 1: faire "fonctionner" la CPN sur la base d'une planification précise et détaillée du travail de chaque niveau, de chaque groupe d'élèves, voire de chaque enfant. L'image qu'on peut donner de ces CPN est celle d'une série de mini-monoclasses qui travaillent de manière synchronisée, mais pas nécessairement intégrée.

Option 2: remplacer la temps plus limité que l'enseignant peut consacrer à un sujet avec les élèves d'un niveau, par un enseignement plus clair, précis et documenté. C'est l'enseignant qui, par son engagement, sa préparation personnelle, par le matériel didactique ad hoc qu'il prépare, on pourrait presque dire par son "activisme", doit suppléer aux inconvénients structurels de la CPN. Cette option peut être complémentaire de l'option 1; mais, les deux options ne vont pas nécessairement de pair.

Option 3: tabler à fond sur les possibilités qu'offre la CPN de faire "une autre école", qui privilégie le travail en groupes, non nécessairement composés d'enfants du même âge; qui instaure, dans les cas où cela est possible, le système où "les élèves plus avancés enseignent aux moins avancés", etc.

1) Clarifier les contenus de certaines options, analyser les motifs qui peuvent militer en faveur de l'une ou de l'autre orientation, ne signifie nullement imposer des choix aux enseignants. Au contraire, si les revendications de plusieurs milieux (enseignants par ex.), en vue de mieux prendre en considération les CPN au moment de l'élaboration des programmes, des moyens d'enseignement, etc., aboutissent, il sera nécessaire de pouvoir choisir entre les options clairement définies; ce qui empêchera des choix "implicites", voire bureaucratiques.

2) Nous sommes parfaitement conscients qu'il s'agit là de traits très grossiers et qui, dans la réalité quotidienne, se trouvent nécessairement entremêlés.

Option 4: mettre l'accent moins sur l'enseignement avec l'ensemble de la classe que sur un travail avec des élèves pris individuellement. Il s'agit de contrôler systématiquement le chemin parcouru par chaque élève sur la voie qui mène à certains objectifs pédagogiques clairement établis, et d'introduire les corrections, les coups d'accélérateur et de frein nécessaires.

Nous avons présenté aux enseignants des affirmations¹⁾ en relation avec l'une ou l'autre des options précitées, en leur demandant, sur la base de leur expérience pédagogique, d'en choisir trois. Leur réponses sont les suivantes:

oui:

Option 1: 86 %

L'enseignement dans les CPN exige de moi que je prépare des travaux de sorte que les différents groupes d'élèves puissent travailler de manière indépendante et sans déranger les autres

Option 2: 75 %

L'enseignement dans les CPN exige, davantage que pour les classes à un seul niveau, une préparation constante

Option 3: 49 %

a) L'enseignement dans les CPN me conduit de csa en csa à travailler selon le système où les élèves plus âgés "enseignent" au plus jeunes (13 % en Suisse romande)

b) L'enseignement dans les CPN m'oblige très souvent à faire travailler les élèves en groupes (28 % (64 % en Suisse romande)

Option 4: 13 %
L'enseignement dans les CPN nécessite un contrôle plus systématique des résultats (31 % en Suisse romande)

autres: 19 %

1) Ces items ont été proposés par des enseignants, en particulier par ceux qui collaborent au projet SIPRI, comme pouvant caractériser la démarche méthodologique de l'enseignement dans les CPN. Leur attribution à l'une des 4 options relève par contre de l'interprétation de l'auteur de ce texte. Nous sommes parfaitement conscients du fait que la relation entre les items et les 4 options n'a qu'un statut d'hypothèse. Il s'agit donc de traiter avec précaution ces données.

Commentaire

- C'est indiscutablement l'option 1 qui recueille le plus de suffrages des enseignants, et ceci dans tous les cantons et régions.

Ni les années de pratique, ni le nombre de niveaux ou d'élèves, ni le type de formation reçue n'ont la certitude des enseignants sur ce point. On peut, peut-être, concéder pour relativiser ce fait, que des enseignants ont vraisemblablement mis l'accent sur "je dois préparer" plutôt que sur "les différents groupes d'élèves travaillent indépendamment les uns des autres". Or, il est clair que dans chacune des options, le travail de préparation de l'enseignant doit être important pour atteindre un bon résultat. (La même remarque vaut pour l'item de l'option 2).

- L'option 2, quoique à un niveau légèrement inférieur, a les faveurs d'une large majorité des enseignants des différents cantons. Les années de pratique professionnelle ou l'âge ne font que confirmer les enseignants dans cette certitude (66 % pour les "débutants", 85 % pour les plus chevronnés); le nombre d'élèves et de niveaux n'a pas d'influence sur celle-ci. C'est cette préparation intense qui semble - en partie du moins - être responsable du surcroît de travail de l'enseignant des CPN par rapport à celui des classes à un seul niveau: ceux qui ont choisi cet item sont en effet plus nombreux à se plaindre d'un excès de travail. Nous retrouvons le phénomène contraire chez les enseignants qui choisissent l'option 3a: "les élèves âgés enseignent aux plus jeunes"; mais notons que les variations statistiques dont il est question ici sont assez faibles: elles nous indiquent, plus qu'elles nous confirment, une voie possible.

- Contrairement aux options 1 et 2, la 3 n'est pas répartie de manière homogène sur le territoire suisse: en Suisse alémanique (et au Tessin) on choisit plutôt la formule a): "les élèves plus âgés enseignent aux plus jeunes"; en Suisse romande la formule b): "travail en groupes".

S'agit-il de deux interprétations de la même réalité, ou bien un attachement moins fort en Suisse alémanique à la "directivité" et à la "distinction des rôles" entre enseignant et élèves? De toute manière, la formule a) est plus appropriée dès que le nombre de niveaux est important. Les jeunes enseignants semblent un peu plus intéressés par cette formule que les plus expérimentés.

- L'option 4, impliquant un contrôle plus systématique des connaissances n'intéresse que peu d'enseignants (un peu plus en Suisse romande). Elle rencontre un peu plus de faveur chez les enseignants des classes à 2 niveaux.

Etant donné le caractère exploratoire des réflexions ci-dessus, nous nous garderons d'en tirer des conclusions. Une seule certitude: une amélioration du point de vue programmes, moyens pédagogiques, formation des enseignants, passe nécessairement par une clarification des options pédagogiques qui peuvent être à la base de l'enseignement dans les CPN.

6.3.2.5. Les critiques et les revendications des enseignants

Dans les chapitres précédents, nous avons abordé la question des CPN sous l'angle de la qualité de l'enseignement. Les critiques des enseignants sur les conditions dans lesquelles les CPN fonctionnent impliquent des revendications en vue d'améliorer la qualité des CPN. Il faut d'autre part être conscient du fait que les aspects liés à la qualité de l'enseignement (qui est directement dans l'intérêt des élèves) sont intimement mêlés aux aspects touchant en premier lieu l'enseignant, ses conditions de travail, son statut, etc.

Les revendications que nous présentons ici sont considérées à partir de ce point de vue. Elles ont en grande partie leur source dans les réponses aux questions que nous avons posées, mais nous ont aussi été suggérées par les 400 (env.) "remarques supplémentaires" que les enseignants ont bien voulu nous adresser.

- Une des opinions les plus massivement répandues chez les enseignants concerne la surcharge de travail qui pèse sur les enseignants des CPN par rapport à leurs collègues des classes à un seul niveau. Les solutions à ce problème sont, en partie du moins, contenues dans les revendications touchant aux programmes, aux moyens d'enseignement, à l'autonomie de l'enseignant, etc. (encore que quelques enseignants parlent de "compensations" à accorder aux titulaires de CPN).
- Deux revendications centrales des enseignants portent sur les programmes (en particulier là où ils sont plus contraignants) et sur les moyens d'enseignement qui devraient être conçus en fonction de ce type d'enseignement. La critique qui est à la base de cette revendication s'applique en particulier aux programmes élaborés dans le cadre de réformes récentes.

- Une autre revendication (dont l'intensité est probablement liée au sentiment d'inadéquation des programmes et des moyens d'enseignement) est celle d'une suffisante autonomie dans l'enseignement.
- Fortement ressentie est l'inadéquation de la formation de base et de la formation continue. Il s'agit donc d'y introduire les innovations nécessaires en vue de préparer les futurs enseignants de manière efficace pour les tâches spécifiques dans les CPN.
- Une revendication globale, et donc peu précise, pointe assez souvent sous les commentaires des enseignants: ils aimeraient "sentir" de la part des autorités compétentes, une attitude de promotion et de valorisation des CPN plutôt qu'une politique tendant à les abolir.
- Des revendications portent aussi sur la diminution du nombre d'élèves par classe, ainsi que sur le nombre de niveaux par classe qui ne devrait pas, pour certains enseignants, dépasser les 2-3.
- La collaboration entre enseignants de CPN ne semble pas très développée: quelques enseignants aimeraient la voir augmenter.

Après avoir souligné les critiques et les revendications des enseignants de CPN, il est juste de rappeler que le sentiment qui se dégage de cette enquête est celui d'avoir à faire à des enseignants qui ont des motivations positives assez fortes, soit en ce qui concerne le travail avec leur classe, soit pour la forme de pédagogie qu'implique la structure de la CPN, soit enfin pour ce qui touche à l'environnement géographique de l'école (village).

6.3.2.6. Conclusion à propos de l'enseignement dans les CPN

La conclusion que nous tirons de cette enquête est que les conditions qui permettraient aux classes d'avoir la même "qualité pédagogique" ne sont remplies, aux yeux des enseignants, que partiellement. Dans cette situation, "garder le niveau" exige de la part de l'enseignant un important investissement personnel. Une série d'innovations seraient donc nécessaires pour que ces classes puissent, "sans efforts particuliers", être équivalentes aux monoclases. Mais il ne s'agit pas seulement de rattraper un retard, l'enjeu est bien plus passionnant. Sur la base des informations présentées ci-dessus, l'hypothèse selon laquelle les CPN

ont des potentialités pédagogiques dont la réalisation représenterait un pas en avant pour l'ensemble de la réalité scolaire, nous semble justifiée.

6.3.3. Les causes du phénomène, que nous pourrions caractériser par "un manque d'attention et d'intérêt" de la politique de l'éducation envers les CPN, tient probablement en partie au fait que leur proportion a eu tendance - et a encore actuellement tendance - à diminuer par rapport à l'ensemble des classes. Néanmoins, si l'on garde à l'esprit que la proportion des CPN représente en Suisse entre le 1/4 et le 1/5 de l'ensemble des classes, et que ces classes sont fortement concentrées dans les petits villages de montagne et plus généralement dans les petites communes (par exemple, dans les petits villages de montagne, 4/5 des classes sont des CPN), inmanquablement certaines questions surgissent: pourquoi les CPN ont été (relativement) oubliées, au niveau de la conception des nouveaux programmes, des moyens d'enseignement, de la formation des enseignants? Est-ce justement parce qu'elles sont situées dans les petits villages et non pas dans les centres urbains, là où le "devenir pédagogique" s'opère (dans les DIP, les centres de recherche pédagogique, les facultés de pédagogie, les secrétariats des différentes commissions s'occupent de la politique éducative ou ceux des sociétés d'enseignants)? Un autre phénomène nous semble également troublant: pratiquement au même moment (il y a quelques années) où l'on a "découvert" les problèmes inhérents aux CPN, des voix se sont élevées, dans les milieux pédagogiques, pour revendiquer la valeur pédagogique de ces classes. Et ces voix venaient, il faut bien le dire, plutôt des milieux "urbains" cités plus haut que des enseignants ou des responsables des écoles concernées. Certains pourraient imaginer que c'est après avoir découvert les potentialités pédagogiques de ces classes, et les avoir mieux étudiées pour essayer de tirer parti de leurs avantages, que l'on a découvert non seulement que des problèmes existent à ce niveau, mais encore que les petits villages, en particulier de montagne, pourraient en être affectés.

6.3.4. Des perspectives?

D'un point de vue quantitatif, deux évolutions sont possibles:

a) le maintien de la tendance actuelle à la diminution proportionnelle des CPN, dans le cas où la baisse démographique et les difficultés économiques (et budgétaires) débouchent sur une concentration de l'offre éducative primaire, impliquant des fermetures de classes et d'écoles;

b) par contra, si la résistance des population concernées est suffisante pour infléchir les autorités politiques vers la maintien d'une offre décentralisées (dans les villages, mais peut-être aussi dans certains quartiers urbains ou semi-urbains), l'hypothèse du maintien et même de l'accroissement de la proportion des CPN est plausible.

En ce qui concerne l'aspect qualitatif du problème, il y a lieu d'espérer que l'intérêt qui commence à se développer pour les questions inhérentes aux CPN ne retombe pas sans que des mesures concrètes n'aient été prises. Pour le moment, on peut constater que ces problèmes font l'objet de réflexion dans le cadre du projet SLPRI, qu'ils ont été discutés dans des commissions proches des milieux officiels, que les associations d'enseignants s'en sont activement occupés. Cependant, il est clair que le tournant des mesures opérationnelles sera difficile à prendre, non seulement parce que les "modèles à suivre" sont dans ce domaine assez rares, mais encore plus parce que cela introduirait un élément nouveau dans le paysage de la politique de l'éducation, c'est-à-dire la nécessité d'accepter un groupe d'écoles, de classes, et qui plus est d'enseignants, comme "différents" de l'ensemble, et par conséquent, de les traiter de manière particulière.

7. La scolarité secondaire obligatoire

Par scolarité secondaire obligatoire, nous entendons celle qui s'étend de la fin de l'école primaire à la fin de la scolarité obligatoire (ou degré secondaire I). A noter que ce degré comprend également les classes désignées dans certains cantons par primaires supérieures.

Selon les cantons, en particulier selon que l'école primaire soit de 4, 5 ou 6 ans et la scolarité obligatoire de 8 ou 9 ans, le degré secondaire I peut durer de 2 à 5 ans. En 1980-81, 291'280¹⁾ élèves fréquentaient une classe de ce degré en Suisse.

Les structures du secondaire I sont assez hétérogènes dans les différents cantons suisses. Elles se situent entre deux extrêmes: une structure qui comprend des filières (3 ou 4) séparées dès la fin de la scolarité primaire (la sélection se fait à ce moment): filières pré-gymnasiales, filières qui mènent aux écoles normales, de commerce, aux formations professionnelles "nobles", filières

1) Non compris le primaire supérieur de BE, VD, JU.

pour les autres formations professionnelles ou la vie active. A l'autre extrême, le modèle du cycle qui retarde la sélection définitive et assure des passerelles après la sélection (cf. les organigrammes de systèmes d'enseignement des différents cantons présentés dans la partie I).

7.1. Les hypothèses

7.1.1. Les hypothèses de base: l'insuffisance quantitative de l'offre secondaire obligatoirement

a) Traditionnellement (mais cette situation subsiste encore, en partie du moins), la distribution géographique de l'offre secondaire s'est réalisée en fonction de critères très différents selon qu'il s'agisse d'écoles qui mènent aux études ou non. Tandis que les filières moins prestigieuses (préprofessionnelles, primaires supérieures, terminales, etc.) sont relativement décentralisées, celles à exigences élevées (prégymnasiales, écoles dites "secondaires", etc.) se situent en général dans les centres urbains ou tout au moins dans des communes assez importantes. Pour les zones de montagne et rurales, cela signifie une insuffisance de l'offre "à exigences élevées".

b) Depuis les années 60, on assiste dans notre pays à un phénomène de concentration de l'offre secondaire obligatoire "à exigences élémentaires" dans des centres scolaires régionaux. Une des motivations provient de la conviction que cela est nécessaire pour pouvoir compter sur un nombre d'élèves suffisant afin de permettre la mise en oeuvre de méthodes pédagogiques modernes: par exemple, la spécialisation des enseignants par matière, la possibilité d'offrir des cours à option ou des soutiens pédagogiques appropriés, ou encore des infrastructures telles que salle de gymnastique, salle de musique, laboratoires scientifiques, etc.

Dans certains cas (au TI et VS par exemple) cet effort de restructuration est la conséquence du passage d'une structure scolaire secondaire "à filières séparées" à un système "de cycle d'orientation"; dans ce cas, cela a impliqué: d'une part, la concentration géographique des filières à exigences

peu élevées, et d'autre part, la décentralisation de l'offre à exigences élevées. Néanmoins, pour les villages ruraux ou de montagne, cela signifie une diminution de l'offre scolaire.

- c) Les aspects positifs de ces concentrations au niveau secondaire semblent indiscutables:
- la qualité globale de l'enseignement peut s'améliorer,
 - les nouveaux centres scolaires ont remplacé dans plusieurs cas une offre plus décentralisée, mais qui comprenait généralement des filières à faibles exigences, ne permettant pas ou difficilement la poursuite des études.
- Par contre, il n'est pas sûr que les "nouveaux centres" soient suffisamment proches du domicile des élèves des zones périphériques, et que les déplacements qu'ils impliquent n'engendrent pas des inconvénients (temps, coûts, fatigue) qui annulent les avantages pédagogiques.
- d) Cette localisation déséquilibrée peut avoir deux conséquences dans les régions de montagne et plus généralement dans les régions rurales:
- les élèves qui ont pourtant les capacités nécessaires pour entreprendre des études y renoncent, les coûts (réels ou présumés) des déplacements étant trop importants;
 - pour les élèves qui ont franchi ce "cap", cela constitue en même temps le premier pas vers une émigration définitive, "happés" qu'ils sont par des modes de vie urbains et par la plus grande richesse des possibilités scolaires et professionnelles que des centres urbains peuvent offrir.

7.1.2. Des "situations-problèmes"

Les situations décrites plus haut sont problématiques à deux points de vue:

- a) si l'hypothèse posée se confirme, cela signifie que l'égalité des chances scolaires (et donc professionnelles) n'est pas assurée pour les enfants provenant des régions de montagne (ou plus généralement rurales);
- b) le fait que des enfants soient "forcés" de quitter leur village, et spécifiquement leur région, pour suivre l'école secondaire constitue une incitation au départ définitif de la région. Du point de vue de la région en question, cela s'inscrit dans un

mouvement de "perte de substance humaine", et peut signifier une menace importante pour son propre développement.

7.1.3. Les hypothèses opérationnelles

Les données à notre disposition ne nous permettent pas d'aborder directement la problématique de la déficience de l'offre par rapport à la demande. Nous devons nous contenter de réflexions se référant à la demande satisfaite.

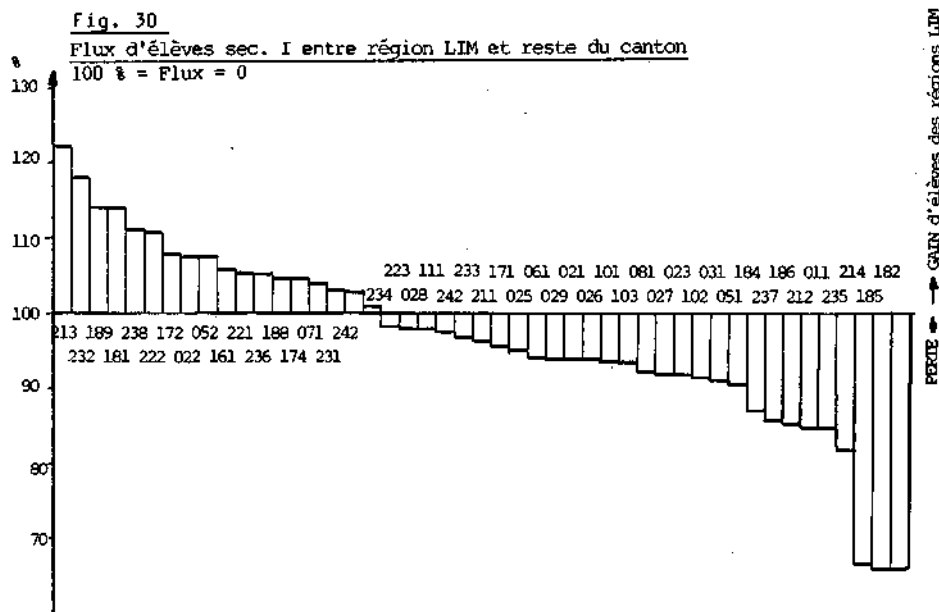
- a) Une proportion non indifférente d'enfants des régions de montagne suivent leur scolarité secondaire en dehors de leur région natale, ou tout au moins en dehors de leur commune de domicile.
- b) Dans les zones de montagne, la proportion d'élèves qui suivent une filière "à exigences élevées" est moins grande que dans le reste du pays: soit qu'une partie des enfants de ces zones doivent partir pour fréquenter un pré-gymnase ou une école secondaire, soit qu'ils ont dû ou voulu choisir une filière "à exigences élémentaires" et sont restés dans la région pour poursuivre leurs études.

7.2. Le lieu de fréquentation de l'école secondaire I

- a) Les supports statistiques qui nous permettraient de confirmer ces hypothèses sont malheureusement très lacunaires. Si la statistique scolaire suisse peut nous fournir le nombre d'élèves qui fréquentent le degré secondaire I dans les différentes régions, par contre rien n'est dit sur la provenance (lieu de domicile) de ces élèves. Par ailleurs, les données démographiques dont nous disposons se réfèrent d'une part à l'année de recensement (1970/80), et d'autre part ne sont pas agrégées par tranche d'âge pour les régions LIM qui nous intéressent. Nous avons dû nous limiter à un indicateur qui, étant donné son imprécision, ne peut avoir qu'un caractère relatif: le rapport entre le nombre d'élèves du degré secondaire I et celui du degré primaire dans les régions LIM, confronté au même rapport pour l'ensemble du canton.

La fig. 30 nous en donne la représentation graphique: dans le cas où le rapport est inférieur à 100 %, cela devrait nous indiquer un mouvement d'émigration scolaire de la région vers le

reste du canton, et inversement si celui-ci est supérieur à 100%.



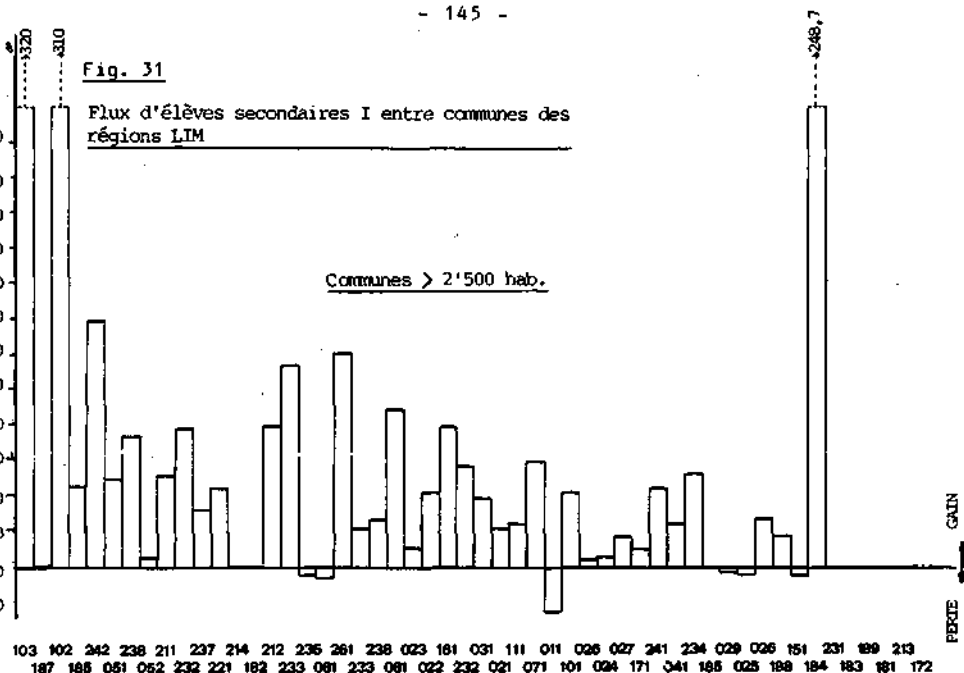
Ce tableau semble nous renvoyer à une situation assez peu homogène, néanmoins une certaine tendance à notre hypothèse paraît exister.

- b) Par contre, la situation est bien plus nette si l'on considère cet indicateur à l'échelle communale. La fig. 31 nous montre quels sont les "mouvements" au degré secondaire I entre les communes petites et moyennes (2'500 hab.) et les communes plus grandes dans les régions LIM. Le flux va généralement des petites communes aux grandes communes, mais dans certains cas, ce sont les deux types de communes qui perdent des effectifs en faveur des centres se situant hors de la région; pour ne pas compliquer le graphique, nous avons exclu (ou plutôt compensé) cet effet, de manière que seuls les transferts entre communes, à l'intérieur de la région, soient visibles. Ce tableau montre que nous avons à faire à un flux d'élèves de communes petites et moyennes vers les communes plus grandes.

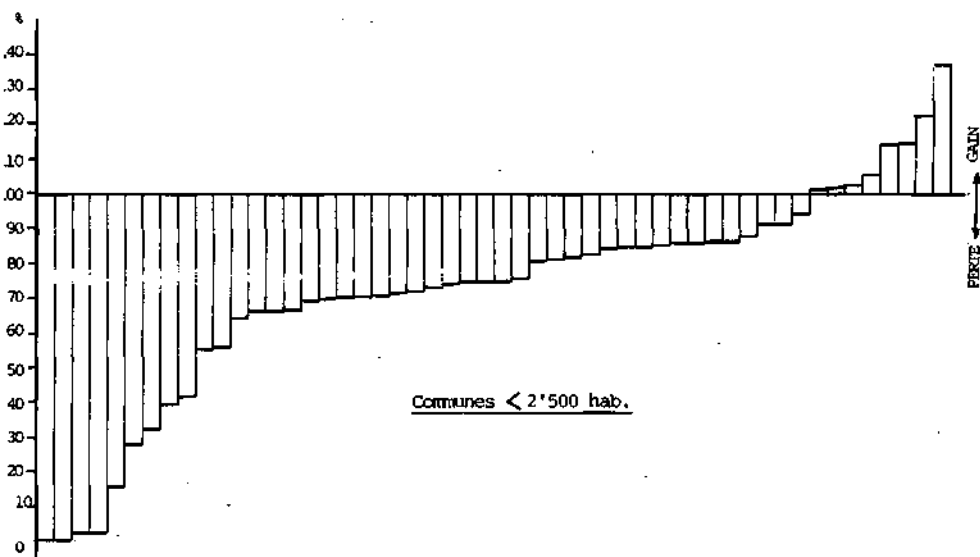
Fig. 31

Flux d'élèves secondaires I entre communes des régions LTM

Communes > 2'500 hab.



Communes < 2'500 hab.



Ce tableau indique que nous avons à faire à un flux d'élèves des communes petites et moyennes vers les communes plus grandes.

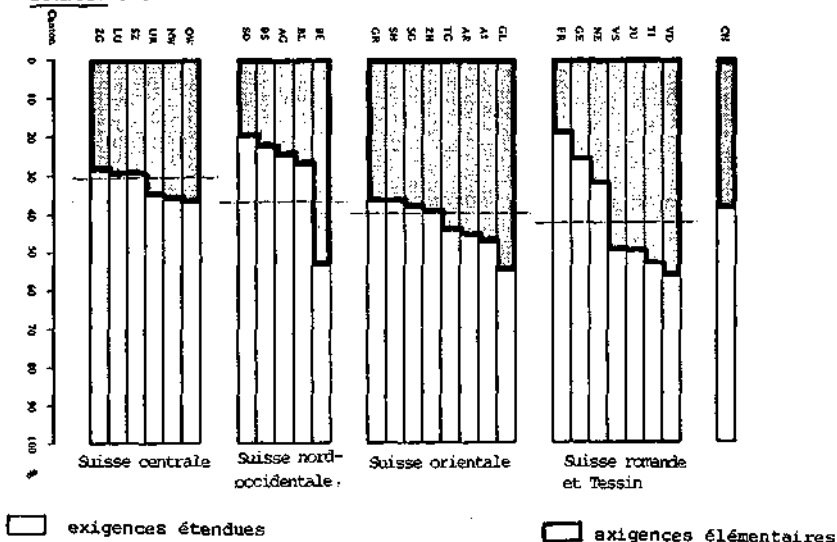
7.2.3 Le choix des filières

- a) La grande hétérogénéité des structures du secondaire I (cf. annexe 9) rendent très problématiques des comparaisons au niveau suisse. Par ailleurs, les 2 catégories de l'OFS (filières "à exigences élémentaires et élevées") sont assez peu précises: si l'on considère la répartition de ces catégories au niveau cantonal, comme à la fig. 32, il faut se rendre compte que cette répartition sous-tend des réalités cantonales fort peu homogènes.

Fig. 32

Sélection au degré secondaire I: élèves de la 7ème année de programme selon le niveau des exigences en 1978/79

Source: OFS

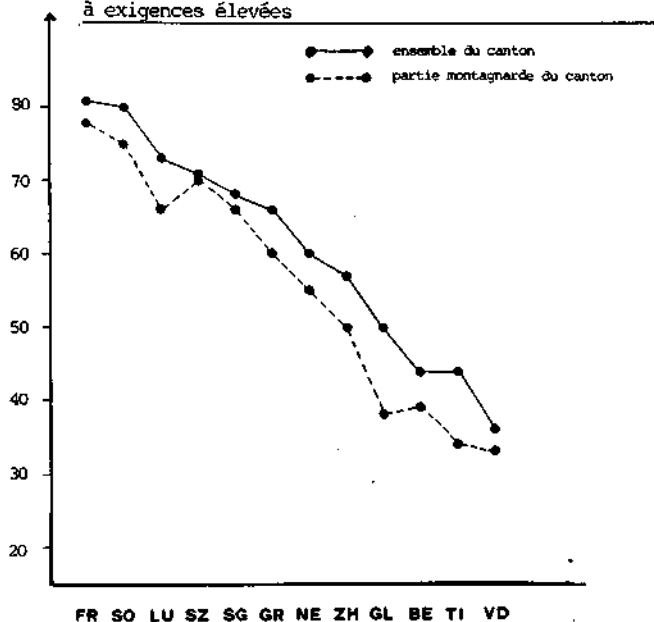


Ainsi, pour tester notre hypothèse, selon laquelle la proportion des élèves qui fréquentent des filières "à exigences élevées" est moins grande dans les régions de montagne (ou rurales) que dans les régions de plaine ou urbaines, nous n'avons d'autre moyen que de faire des comparaisons à l'intérieur des cantons composés à la fois de zones de montagne et de plaine. La fig. 33a nous montre en effet une certaine tendance, chez

les élèves des régions LLM, soit à fréquenter une école qui mène aux études hors de leur région, soit à suivre une formation "à exigences élémentaires" sur place.

La répartition des élèves dans les deux catégories dépend largement de la politique cantonale suivie en la matière, mais aussi des "difficultés" de classification. Certains élèves classés dans la catégorie "à exigences élevées" d'un canton n'ont par exemple pas beaucoup plus de chance de poursuivre des études que ceux classés dans la catégorie "à exigences élémentaires" d'un autre canton. Nous avons par exemple calculé la corrélation entre les taux de maturité (cf. chapitre suivant) et la proportion des élèves dans les filières "élevées" du 7ème degré, 4 ans auparavant; la corrélation est assez faible pour l'ensemble de la Suisse, et est vraiment étroite seulement en Suisse centrale (signe d'une similitude des systèmes scolaires cantonaux, due à une bonne coordination intercantonale?)¹⁾

Fig. 33a Proportion des élèves suivant une filière secondaire à exigences élevées



¹⁾ - Suisse : $r = .39$
 - Suisse centrale : $r = .84$
 - Suisse orientale : $r = .27$

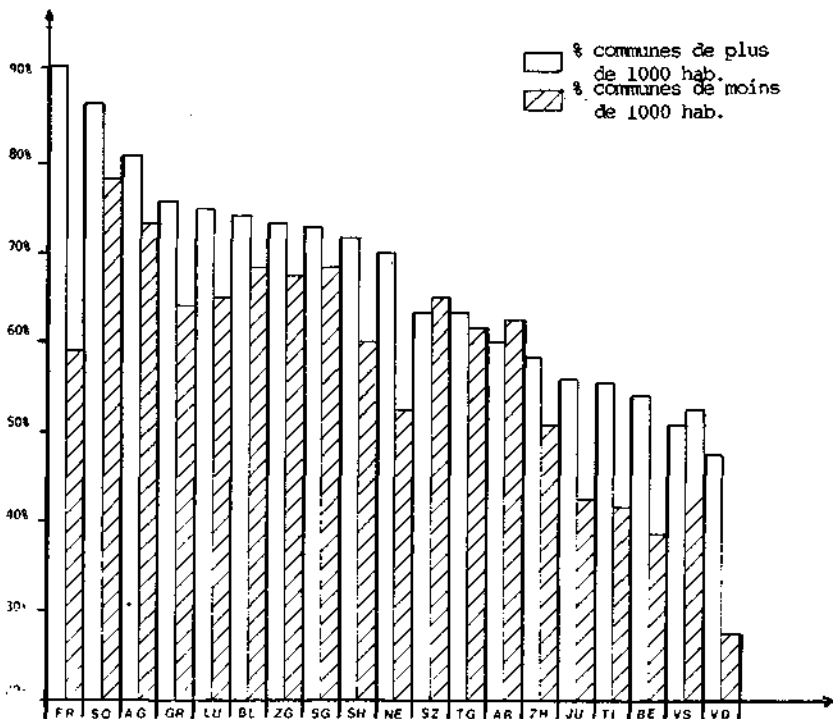
Suisse nord-est : $r = .39$
 Suisse romande et
 Tessin : $r = .47$

- b) Non seulement les élèves qui suivent une filière "à exigences élevées" sont moins nombreux dans les régions de montagne que dans les régions de plaine, mais on retrouve le même phénomène pour les communes petites ou moyennes par rapport aux villes dans l'ensemble de la Suisse. La fig. 33b montre en effet qu'on retrouve dans les communes de plus de 10'000 habitants les taux les plus élevés d'élèves qui suivent une filière "à exigences élevées".

La signification est la même qu'auparavant: nécessité d'aller dans des centres pour suivre une formation menant aux études, ou respectivement, proportion plus faible de ce type d'élèves dans les écoles des communes petites ou moyennes.

Fig. 33b

Proportion d'élèves au degré 8 dans les filières à exigences élevées en fonction du total d'élèves du degré 8



7.3. Des causes, des perspectives

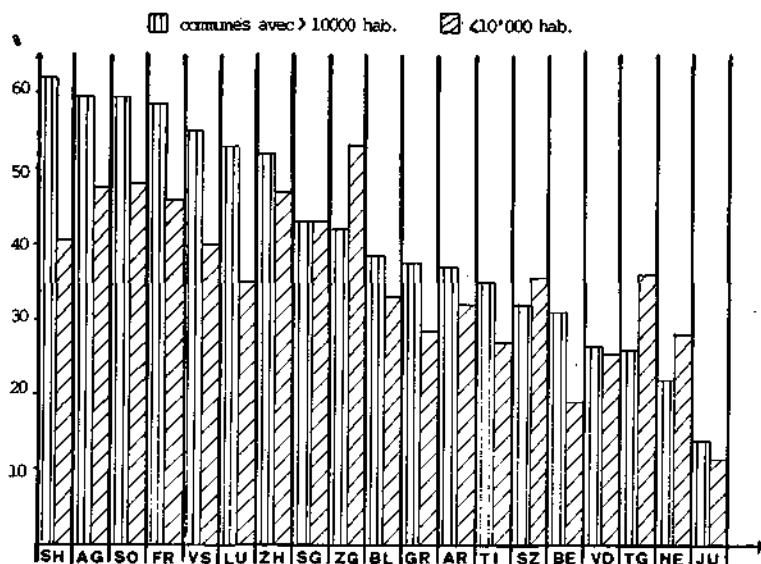
- a) Les causes qui déterminent la structure géographiquement hétérogène de l'offre du degré secondaire I (selon les régions et la taille des communes) sont vraisemblablement multiples. Des raisons purement techniques, portant sur le nombre "d'élèves à disposition" et donc sur "le coût par élève", expliquent probablement une partie de la réalité, mais non son ensemble.

C'est la cas, à notre avis, en ce qui concerne la localisation des filières "à exigences élevées": en effet, il semble bien que la plus ou moins grande décentralisation de l'offre influence de manière non indifférente la demande. Autrement dit, plus il y a d'écoles secondaires ou de prégymsées et plus nombreux seront les élèves qui s'engagent dans cette voie. Dans ce sens, le souci de ne pas "surcharger" le système scolaire d'élèves, qui espèrent tous faire des études, pourrait (entre autres) conseillé une certaine retenue dans la décentralisation des écoles secondaires I "à exigences élevées".

- Par ailleurs, certaines causes historiques peuvent également expliquer cet état de fait: à une certaine époque, les écoles menant aux études étaient en effet réservées à une partie assez limitée de la population. Seuls certains centres urbains pouvaient rassembler un nombre suffisant d'élèves: c'est en effet dans les villes que se concentraient les milieux pourvoyeurs des "futurs élites" intellectuelles (classes moyennes et supérieures: médecins, avocats, cadres supérieurs, enseignants, etc.).
- D'autre part, si l'on considère la fig. 34¹⁾, on constate que dans les communes petites et moyennes, la proportion des élèves avec des retards scolaires est généralement plus faible que dans les villes. Une interprétation possible de ces données pourrait être qu'un certain nombre d'enfants de ces communes ont choisi de poursuivre leur formation dans une école de la région, même si, du point de vue de leurs capacités scolaires, ils auraient eu la possibilité de suivre une école qui mène aux études.

1) Tiré de "Les disparités infra et intercommunales en matière d'éducation", CESDOC, op.cit.

Fig. 34 Retards scolaires en 8ème classe (filières à exigences élément.)



- b) les parapactives de développement dans ce domaine doivent forcément tenir compte de l'évolution démographique décroissante qui décourage la constitution de nouvelles offres scolaires, spécialement dans les zones périphériques et à faible concentration de population. Un autre élément, qui jouera un rôle considérable pour ce secteur, est l'évolution de ce que l'on pourrait appeler "l'esprit d'innovation". En effet, pendant de longues années, ce degré de l'enseignement a été au centre de l'attention des "réformateurs": il s'agissait de retarder la sélection, de passer du système à sélection précoce et à filières impartiables à la structure plus souple du "cycle d'orientation".

Dans les cantons où ces réformes se sont effectivement réalisées (ex. TI, VD), elles ont eu des conséquences sur la distribution géographique de l'offre scolaire. La création de centres scolaires du degré secondaire regroupant aussi bien les filières à exigences élémentaires que celles à exigences

élevées, a eu un double effet, la décentralisation des filières menant aux études et la centralisation des filières à exigences élémentaires. Depuis peu de temps, ce mouvement de réformes semble reculer ou tout au moins ralentir son évolution (cf. le rejet du projet de réforme du canton de Vaud, l'arrêt de l'expérience de Dulliken dans le canton de Solothurn, etc.).

Dans ces conditions, il est à craindre que le mouvement de centralisation des filières à exigences élémentaires, appuyé par les contingences démographiques et financières, se maintienne, mais sans la compensation de la décentralisation des filières à exigences élevées.

8. La scolarité secondaire supérieure

Par formation secondaire supérieure, nous entendons l'un des deux secteurs du degré secondaire II, celui qui comprend les gymnases, les écoles préparant à la profession enseignante (dites écoles normales ou de formation pédagogique), les écoles de commerce¹⁾ et les écoles de diplôme (l'autre secteur étant celui de la formation professionnelle).

Rappelons que seulement une partie des cantons ont placé la formation des enseignants au niveau secondaire, dans d'autres il s'agit d'une formation tertiaire (voir 8.3.1.). Pour les écoles de diplôme, nous avons à faire à un secteur un peu "flou", à un secteur en structuration.

Bien que classées dans la même catégorie (secondaire supérieur), toutes ces écoles n'ont pas un contenu semblable et n'ouvrent pas des perspectives professionnelles comparables:

1) En ce qui concerne la formation pour les professions du commerce et de l'administration, différentes voies, ayant des contenus différents, sont possibles: apprentissage, écoles d'administration et écoles de commerce proprement dites; c'est seulement ces dernières que nous classons dans la secondaire supérieure, les autres professions entrant dans le cadre de la formation professionnelle. A noter que les statistiques officielles classent toutes les formations commerciales et d'administration dans le même cadre de la formation professionnelle.

les unes (les gymnases) constituent le passage obligé pour l'université, les autres (écoles normales et de commerce) préparent directement à une profession et d'autres encore sont un lieu de formation générale (ou d'attente) avant d'entreprendre une formation professionnelle (ex. infirmier(ère), assistant(e) social(e), etc.).

- La durée des différentes écoles est variable: pour les gymnases (ceux de la structure dite "non continue", voir 8.2.1.), la grande partie des formations est de 3 à 4 ans; les écoles normales durent généralement un peu plus, les écoles de commerce 3 ans et celles dite de diplôme en moyenne 2 ans.

8.1. Les hypothèses

8.1.1. Les hypothèses de base

a) Insuffisance quantitative de l'offre secondaire supérieure

La population scolaire qui fréquente ces écoles est nettement plus restreinte que celle du secondaire inférieur: on retrouve donc la même situation qu'au niveau secondaire I, mais ici le problème se pose avec encore plus d'acuité. Le choix de l'emplacement géographique de ce type d'écoles a donc suivi la concentration de la population sur le territoire, ce qui signifie qu'à de rares exceptions près, ces écoles se concentrent dans les villes (ou dans des bourgs lorsqu'il s'agit de la capitale d'un canton, comme Stans par exemple). Par conséquent, les régions de montagne et rurales sont souvent privées de ce type d'écoles. Même si des efforts de décentralisation ont été réalisés depuis une dizaine d'années, ce diagnostic reste à notre avis encore valable aujourd'hui.

b) Taux de fréquentation plus faible pour les jeunes des zones de montagne et rurales

La chance (au sens statistique) des jeunes d'une génération de fréquenter des écoles secondaires supérieures (celles qui mènent à l'université en particulier) n'est pas, selon cette hypothèse, fonction seulement de leurs capacités intellectuelles: elle dépend du degré d'urbanisation et de la situation économique de la région habitée, ainsi que de certains facteurs culturels qui y dominent. L'influence de ces trois fac-

teurs s'exercent:

- par le biais d'une offre plus restreinte dans les régions en question (cf. l'hypothèse précédente)
- directement sur la demande; comme le montrent diverses études à ce sujet, celle-ci est en effet probablement fonction de l'univers professionnel connu¹⁾, de la situation socio-économique de la famille (et en généralisant de la région), de l'image qu'on se fait dans la société régionale en question des études, de la culture, de la science, du "bon métier", du rôle de la femme²⁾, etc.

c) Insuffisance des incitations qui permettraient de compenser la faiblesse de la demande pour ce type d'école dans les zones de montagne et rurales

Si l'on considère que les taux de fréquentation de certaines formations sont trop faibles, alors des interventions (compensatrices) de la part des collectivités publiques (régionales, cantonales, fédérales) sont nécessaires. Celles-ci devraient agir sur l'offre (insuffisamment décentralisée selon l'hypothèse a)), mais aussi sur la demande (entre autre par le biais de bourses d'études, d'une orientation scolaire et professionnelle "adéquats", etc.). Selon notre hypothèse, ces interventions sont insuffisantes.

8.1.2. Des "situations-problèmes"

- a) L'affirmation qu'un déficit de l'offre secondaire supérieure dans les régions de montagne constituerait un problème est facile à étayer: on se trouve en effet en face d'un problème d'égalité des chances individuelles, et d'égalité entre les régions du pays. Par contre, il est plus difficile de soutenir qu'un déficit de la demande poserait un problème.

On peut aborder cette question en partant de deux points de vue différents (mais les deux mettant l'accent sur la scolarisation gymnasiale):

-
- 1) On sait que les passages d'une classe ou d'une profession à l'autre, s'il se font, sont graduels: le fils de l'ouvrier agricole ne deviendra pas médecin, mais peut-être maître d'école et c'est le fils de ce dernier qui sera peut-être médecin.
 - 2) Nous verrons par la suite que ce facteur est assez important pour expliquer certaines situations éducatives en Suisse.

- D'un point de vue "égalitaire" et centré sur l'individu (une moindre chance de faire des études signifie vraisemblablement un revenu et une position socio-professionnelle moins élevée par la suite; il s'agit donc d'une inégalité entre individus d'une même société.

- Du point de vue régional, qui privilégie avant tout les intérêts (ou ce que l'on croit être les intérêts) de la région, un taux relativement bas de fréquentation des écoles secondaires supérieures pourrait ne pas être négatif, mais au contraire, le signe d'une adaptation des jeunes aux réalités régionales ("nous n'aimons pas faire des études, si cela signifie, par la suite, quitter la région pour trouver un travail en relation avec la formation reçue"). En d'autres termes, en vue du maintien de la "substance humaine" régionale, ce serait plutôt le fait que trop de jeunes font des études qui constituerait un problème: le marché régional de l'emploi n'étant pas à même de "digérer" ce type de compétences, ces jeunes devraient émigrer.

On peut critiquer ce dernier point de vue en faisant ressortir qu'il n'est pas certain qu'un haut niveau de formation des jeunes n'ait pas, à longue échéance, des effets très positifs pour le développement de l'économie locale: la création par des jeunes bien formés de nouvelles entreprises, ou encore rentrées fiscales pour les communes apportées par des cadres, des membres de professions libérales travaillant en ville mais habitant dans leur commune ou leur région d'origine, etc.

- b) Outre que sous l'angle économique et d'égalité entre individus, cette question peut aussi être examinée sous l'aspect culturel et socio-politique. Dans cette optique, de trop grandes différences interrégionales dans la proportion des jeunes faisant des études, peuvent avoir des répercussions négatives. En effet, il est indubitable que la formation secondaire supérieure et universitaire exerce une forte influence sur les mentalités, les attitudes, et les modes de vie de ceux qui la reçoivent. De ce fait, concentrer les personnes ayant suivi ce type de formation dans certaines régions (urbaines), et celles qui ne l'ont pas suivi dans d'autres régions (rurales ou de montagne) signifie du même coup élargir les fossés culturels, et par la suite, probablement aussi les fossés politiques entre les régions d'un pays, dans lequel les forces centrifuges sont déjà suffisamment importantes! Considérant l'ensemble de ces arguments et points de vue, il nous semble légitime d'avancer qu'une trop grande différence interrégionale dans la fréquentation des écoles secondaires supérieures constitue un problème.

8.1.3. Les hypothèses opérationnelles

Le niveau secondaire supérieur comprend plusieurs types d'écoles, dont les plus connues sont les gymnases, les écoles de commerce et les écoles normales. Or, les données statistiques à notre disposition se réfèrent surtout au premier type de ces écoles; nous nous sommes donc centrés en priorité sur les gymnases:

- a) Malgré l'effort de décentralisation des années 70, les gymnases se situant presque exclusivement dans les villes; les régions de montagne sont beaucoup moins bien desservies que le reste du pays.
- b) La proportion des jeunes qui font une maturité est inférieure dans les régions de montagne, dans les zones rurales, et plus généralement dans les zones économiquement faibles, que dans les autres parties du pays. Cela signifie que si les variations entre les taux de maturité des différents cantons sont importantes, ces taux ne variant pas en fonction de la structure du système éducatif cantonal (par exemple, de sa sélectivité plus ou moins précoce), mais plutôt selon que le canton est plus ou moins montagnard, rural, économiquement fort ou faible.
- c) Les variations des taux de maturité entre régions et cantons sont également influencées par un facteur socio-culturel non-négligeable: à parité d'autres facteurs, les Latins (Romands et Tessinois) ont plus tendance à faire des études que les Suisses alémaniques.
- d) Contrairement à l'opinion courante, ces situations ne sont pas un legs du passé en train de disparaître; au contraire, les inégalités interrégionales s'amplifient avec le temps.

8.2. L'offre gymnasiale

- a) Pour comprendre le développement de l'offre gymnasiale des 15 dernières années, il est utile d'en rappeler quelques réalités institutionnelles.

Bien que la formation gymnasiale soit de compétence cantonale, l'intervention de la Confédération dans ce secteur n'est pas négligeable; celle-ci se base sur l'Ordonnance fédérale de maturité (ORM) qui définit les conditions qui permettent à un gymnase cantonal de décerner des maturités "reconnues", nécessaires pour exercer de manière indépendante les professions médicales. Dans la pratique, la reconnaissance fédérale permet l'accès à toutes les facultés universitaires et son acquisition constitue une condition à laquelle bien peu de gymnases (et surtout pas ceux qui ne sont pas situés dans les cantons universitaires) pouvant se soustraire.

Jusqu'en 1968, seules les maturités classiques, celles prévoyant l'enseignement du latin, étaient reconnues. Ce n'est que depuis cette date que le type C (scientifique) est reconnu comme ayant le même niveau que les types A et B ("classiques"); puis en 1972, les types D (langues modernes) et E (socio-économique) furent également reconnus.

Les conséquences de ces réformes, au niveau de l'offre et de la fréquentation gymnasiale, ne furent pas négligeables. En effet, la formation avec latin implique que son apprentissage commence déjà au niveau secondaire inférieur, et cela entraîne une sélection plus précoce. D'ailleurs historiquement, ces gymnases (longtemps considérés comme les "vrais gymnases") se caractérisaient par une structure "sans interruption" longue de 6, 7, voire 8 ans. Par contre, la formation gymnésiale de type scientifique, moderne et socio-économique se fait normalement à la suite de la fréquentation d'une école secondaire inférieure distincte. Cette disjonction entre gymnase et école secondaire inférieure introduit un élément d'élasticité, et une incitation à la décentralisation aussi bien au degré secondaire inférieur que gymnasial. A tel point que, jusqu'à la moitié des années 70, les gymnases "courts" (type C,D,E) ont pu être considérés comme des gymnases "de campagne" et tolérés à condition "d'avoir le même niveau" que les gymnases "longs", urbains et traditionnels.

- b) Les fig. 35a,b,c montrent l'emplacement des gymnases reconnus en Suisse, selon les types de formation et de maturité (A,B, C,D,E) qu'ils offrent. La fig. 35c présente la situation actuelle, la fig. 35a celle de 1973, période où les filières C existantes avaient déjà été reconnues, mais où les types D et E n'entraient pas encore en jeu, et la fig. 35b montre une étape intermédiaire.

La concentration des gymnases dans les régions du plateau, et en particulier dans les villes, est réelle. En 1981, sur 365 filières reconnues en Suisse, 83 se situent dans les régions LIM (22,7 %). Si l'on considère non pas les types, mais les écoles (un seul gymnase peut offrir plusieurs types) cette proportion est de 23,8 % (et si l'on considère les régions LIM sans les villes de plus de 10'000 hab., cette proportion diminue encore fortement). Si le rapport entre les populations est dans le même ordre de grandeur (environ 24 %), l'accessibilité (distance, temps) est par contre bien différente entre les régions de montagne et celles du plateau.

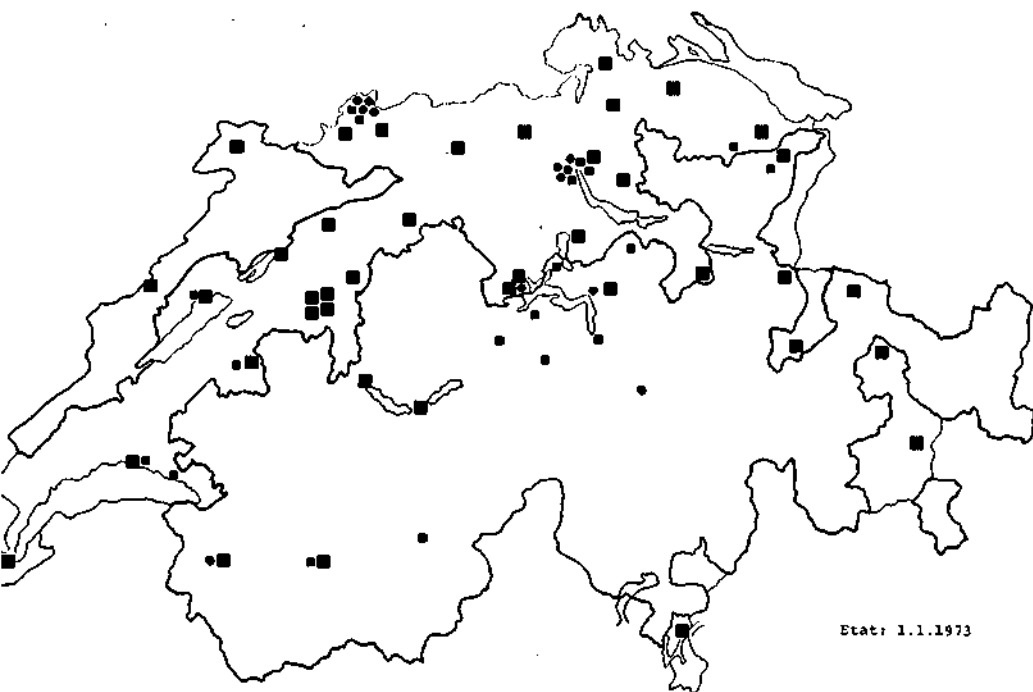
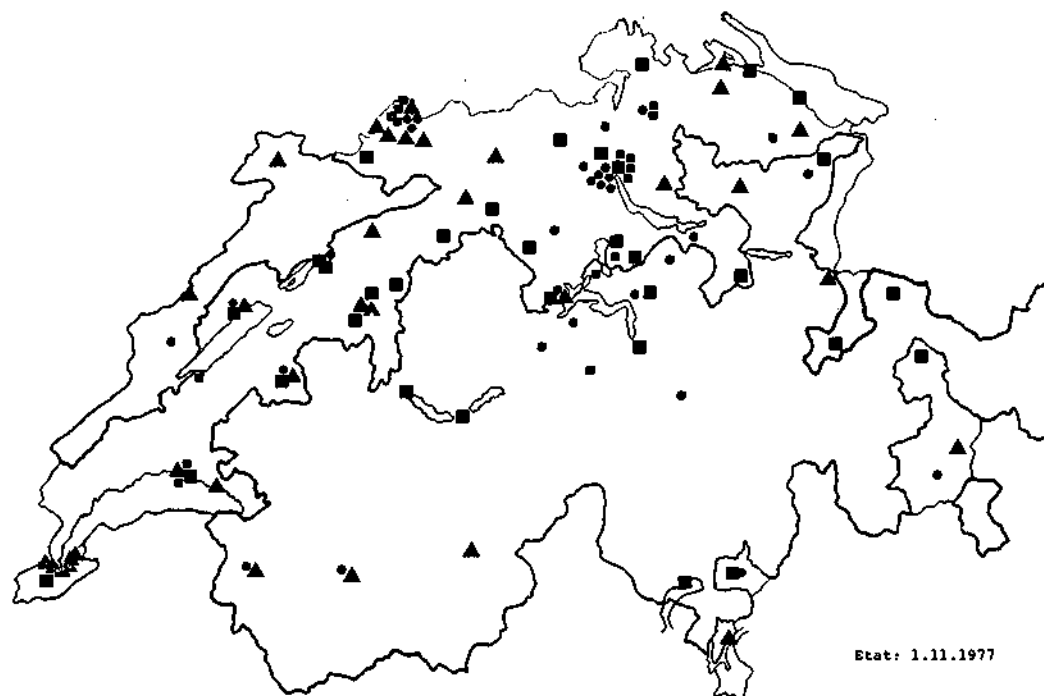


Fig. 35a

Gymnases en Suisse en 1973

	<u>écoles</u>		<u>"types" de maturité</u>	
Régions LIM.	22	36.1 %	50	29.8 %
Reste de la Suisse	39	63.9 %	118	70.2 %
Total des gymnases en Suisse	61	100 %	168	100 %

- écoles à un seul type de maturité fédérale
- écoles à 2 types de maturité fédérale
- écoles à 3 types de maturité fédérale
- ▲ écoles à 4 types de maturité fédérale
- écoles à 5 types de maturité fédérale



Estat: 1.11.1977

Fig. 35b

Gymnases en Suisse en 1977

	<u>écoles</u>		<u>"types" de maturité</u>	
Régions LIM	25	22.1 %	67	21.9 %
Reste de la Suisse	88	77.9 %	239	78.1 %
Total des gymnases en Suisse	113	100 %	306	100 %

- écoles à un seul type de maturité fédérale
- ▲ écoles à 2 types de maturité fédérale
- écoles à 3 types de maturité fédérale
- ▲• écoles à 4 types de maturité fédérale
- écoles à 5 types de maturité fédérale

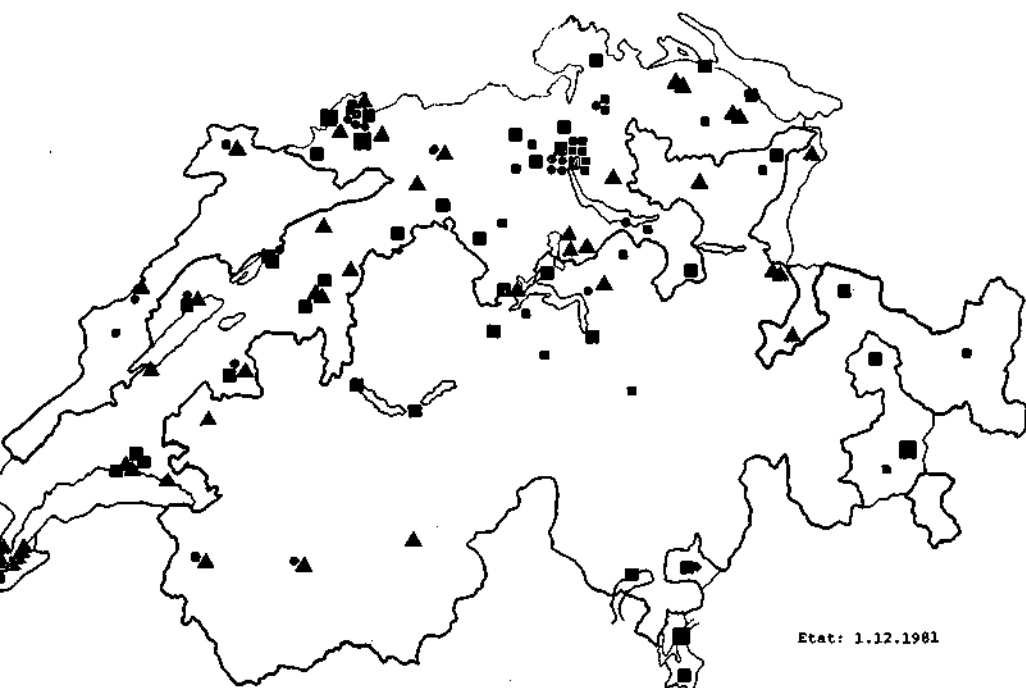


Fig. 35c

Gymnases en Suisse en 1981

	<u>écoles</u>		<u>"types" de maturité</u>	
Régions LIM	30	23.8 %	83	22.7 %
Reste de la Suisse	96	76.2 %	282	77.3 %
Total des gymnases en Suisse	126	100 %	365	100 %

- écoles à un seul type de maturité fédérale
- écoles à 2 types de maturité fédérale
- écoles à 3 types de maturité fédérale
- ▲ écoles à 4 types de maturité fédérale
- écoles à 5 types de maturité fédérale

c) En prenant en considération les trois figures 35, nous pouvons nous faire une idée de l'évolution de l'offre depuis 1970: celle-ci a globalement fortement augmenté, néanmoins les régions de montagne perdent du terrain. Le rapport entre nombre d'écoles des régions de montagne et celui du reste de la Suisse passe de 1:1,8 en 1973 à 1:3,2 aujourd'hui.

d) S'il est vrai - comme les données dont nous disposons semblent le montrer - que les gymnases se situent dans les villes, donc souvent très loin du domicile des jeunes de montagne, cela signifie que ceux d'entre eux qui désirent fréquenter ces écoles sont contraints à de longs trajets journaliers, à l'internat ou encore à la pension.

Nous n'avons malheureusement aucun chiffre sur les deux dernières possibilités. Par contre, il existe quelques données¹⁾ sur la distance moyenne et le temps des parcours journaliers des écoliers, données se référant à des régions particulières à l'ensemble du pays. La fig. 35d fournit ces données pour les jeunes de plus de 16 ans (bien entendu, il ne s'agit pas seulement des gymnasiens, auquel cas les différences auraient été probablement plus marquées). On constate que les jeunes des petits villages emploient presque le double du temps de transport que ceux des plus grandes villes.

1) cf. par exemple H. UEHLINGER "Räumliche Aspekte der Schulplanung in ländlichen Siedlungsgebieten", Haupt, Berne, 1976.

Fig. 35d

Ecoliers de plus de 16 ans (ensemble de la Suisse)¹⁾

<u>Lieu de domicile :</u> <u>nb. d'habitants</u>	<u>Temps moyen de dé-</u> <u>placements (en mi-</u> <u>minutes)</u>	<u>Distance moyenne</u> <u>(en km)</u>
→ 999	32,7	16,1
1'000 - 1'999	32,4	13,3
2'000 - 4'999	31,1	13,3
5'000 - 9'999	33,2	14,6
10'000 - 19'999	27,2	9,3
20'000 - 49'999	20,9	6,4
50'000 - 99'999	21,6	7,3
100'000 - 199'999	17,1	3,9
200'000 et plus	21,4	3,6
Total	25,8	9,2

8.3. Taux de maturité et situations socio-géographiques, économiques et culturelles

8.3.1. Préliminaires statistiques

a) Les taux de maturité

Nous définissons le taux de maturité comme le rapport entre le nombre de maturités obtenues par année et le nombre de jeunes de 18 ans (âge "standard" pour l'acquisition de ce diplôme). Notons d'emblée qu'il n'est pas aisé de calculer ces taux au niveau cantonal, encore moins d'obtenir des séries diachroniques, et pratiquement impossible de le faire pour des régions subcantonales; ceci pour différentes raisons:

1) Source: Enquête sur les ménages réalisée en 1979-80 par le Service fédéral d'études des transports. Données mises à disposition par ce service. Pour des données globales de l'enquête: cf. "Emploi du temps en Suisse", OFS, 1981, Berne.

- ce n'est que récemment que la statistique scolaire de l'OFS classe les maturités selon le canton de provenance de l'élève, et non plus seulement selon le canton où la maturité a été acquise;
- les données précises par canton sur le nombre de jeunes de 18 ans n'existent que pour les années de recensement¹⁾;
- différents points de vue peuvent intervenir en ce qui concerne les genres des maturités à prendre en considération: il existe en effet, en dehors de la large tranche des maturités reconnues par la Confédération, des maturités reconnues uniquement au niveau cantonal;²⁾
- pour pouvoir tirer des conclusions sur l'évolution des taux de maturité, il est nécessaire d'utiliser des taux de maturité qui auraient la même signification à des époques différentes. Or, certains types de maturité, cantonaux à une certaine époque, se retrouvent dans la catégorie "maturités reconnues par la Confédération" à une époque ultérieure (sans que cela ait changé fondamentalement leur valeur, sinon que, reconnues, elles assurent l'accès à toutes les facultés universitaires);
- un des arguments, souvent employé en vue de minimiser les différences intercantionales entre taux de maturité, consiste à souligner que dans certains cantons, la formation des enseignants primaires est parallèle à la formation gymnasiale, tandis que dans d'autres³⁾, elle est postérieure: dans ce dernier cas, les futurs enseignants viendraient gonfler artificiellement les taux de maturité.

-
- 1) Actuellement (avril 1982), les données pour l'année 80 ne sont pas encore disponibles, néanmoins cf. annexe 13f.
 - 2) Actuellement, des maturités dites cantonales, peuvent être acquises dans les cantons suivants: ZH, GL, BS, BL, AG, VD, NE, GE et sont de différents types: pédagogique, commerciale, artistique, etc. Cf. "Les maturités cantonales, situation 1982", rapport interne de la CDIP, 1982. Si on tenait compte de ces maturités, cela ne changerait pas profondément la situation que nous allons décrire ci-après. Pour avoir des séries diachroniques (1970-75-80), nous avons tenu compte ici des mêmes types de maturité que le "II^e Rapport sur le développement des Hautes Ecoles" du Conseil de la science; cf. p.166 et annexe 10a: celles que les titulaires peuvent généralement faire valoir pour entrer à l'université.
 - 3) Si l'on considère que les maturités reconnues, il s'agit des cantons de GE, NE, VD, JU (depuis cette année). Pour les cantons de ZH et AG, cette affirmation n'est valable que partiellement: en effet, la voie "normale" à la formation d'enseignants passe par une maturité, mais souvent d'une maturité non reconnue au niveau fédéral. Certains cantons ont placé la formation des enseignants au niveau tertiaire sans que cela implique l'obtention d'une maturité: BS

Il n'est pas aisé d'évaluer le poids de ce phénomène, dans la mesure où les variations (généralement des diminutions) intervenues dans ce secteur depuis quelques années, à la suite de la pénurie de postes de travail, sont très importantes; ceci d'autant plus que les conditions d'entrée dans les écoles de formation pédagogique du niveau tertiaire, même si elles stipulent l'obtention d'une maturité, prévoient toute une série de dérogations possibles¹).

Le phénomène de la formation pédagogique post-gymnasiale étant essentiellement un phénomène romand, le canton de GE peut servir d'exemple pour une évaluation statistique: sur une génération d'environ 4'500 jeunes, une soixantaine sont formés chaque année comme enseignants (primaires et préscolaires), ce qui correspond environ au 1,3 %. On peut donc estimer que c'est un pourcentage de cet ordre (ou légèrement inférieur si le préscolaire n'est pas compris ou si l'école primaire dure moins de 6 ans) qu'il faudrait soustraire aux cantons se trouvant dans cette situation, ce qui est loin d'être suffisant pour expliquer globalement les différences entre les taux cantonaux de maturité²). D'autre part, on peut aussi penser qu'une formation d'enseignant post-secondaire n'est pas tout à fait comparable à celle proposée dans les écoles normales du secondaire supérieur. Nous ne pensons pas ici aux compétences professionnelles spécifiques, mais plutôt au statut lié à un certain type de formation, ainsi qu'à la flexibilité et aux possibilités de mobilité liées à l'acquisition d'une maturité: toutes ces raisons nous ont incité à comparer les données cantonales se référant (généralement) aux maturités reconnues par la Confédération, sans y ajouter celles qui donnent accès aux études pédagogiques "tertiaires" dans certains cantons, et inversement, sans soustraire au chiffre des maturands d'autres cantons (GE, VD, NE), le nombre de bacheliers qui se destinent par la suite à l'enseignement primaire.

Considérant tous ces facteurs, et en particulier l'utilité de posséder des séries temporelles comparables (1970-75-80), nous avons repris pour les années 1970-75 les taux de maturités cantonales présentés dans le cadre du "IIIème rapport sur le

-
- 1) Les matrices de transition de la statistique scolaire (non publiées) témoignent de ce fait (information de B. SENN, OFS).
 - 2) Par contre, certaines variations des taux de maturité peuvent s'expliquer, pour une petite part, par le passage du système secondaire à celui tertiaire de la formation des enseignants (ex. VD de 1975 à 80).

développement des Hautes Ecoles" du Conseil de la Science¹⁾. Pour construire le taux de 1980, nous avons actualisé le taux de 1975, en considérant le rapport entre maturités délivrées²⁾ en 1980 et 1975, et en tenant compte des variations démographiques par le biais de celles des cohortes d'élèves qui étaient au 7ème cinq ans avant la maturité (1970 pour 75 et 75 pour les maturants de 1980³⁾4) (annexes).

b) Les indicateurs socio-géographiques, économiques et culturels

Afin de mesurer directement la différence entre les taux de maturité dans les zones de montagne et ceux du reste du pays, il aurait fallu pouvoir calculer ces taux; or, les données existantes en Suisse ne le permettent pas. En effet, l'unité la plus petite dans ce domaine est le canton: nous ne pouvons donc pas savoir combien de jeunes des régions de montagne obtiennent effectivement un certificat de maturité. Pour examiner notre hypothèse, nous avons alors dû choisir une autre voie, c'est-à-dire constituer un indicateur tenant compte de la plus ou moins grande appartenance du canton au territoire de montagne, puis mettre en relation les taux de maturité avec cet indicateur. Nous avons procédé de même avec un indicateur de "ruralité".

Mais, selon notre hypothèse, les taux de maturité sont fonction non seulement de facteurs socio-géographiques (zones de montagne ou non, zones rurales ou non). Des facteurs économiques (niveau économique d'une région) et culturels (latins-allemands) entrent aussi en jeu. Il nous fallait donc constituer ou trouver des indicateurs qui nous permettent de quantifier ces facteurs. Nous les présentons ici brièvement :

-
- 1) "III rapport sur le développement des Hautes Ecoles", Conseil de la Science, Berne, 1978.
 - 2) Nous avons pris les mêmes types de maturité que ceux du IIIème rapport précité: le choix des catégories a été fait sur la base des indications de M. OCHSENBEIN, responsable du projet. Il s'agit des bacheliers qui "normalement entreraient à l'université".
 - 3) Pour le canton de JU, pas encore créé en 1975, il s'agit de nos propres estimations.
 - 4) Lors de l'examen de ces données, il faudra se rappeler qu'il s'agit là d'approximations: nous n'avons notamment pas pu tenir compte des migrations de population entre 1975 et 1980 qui auraient pu gonfler ou réduire l'importance de la cohorte d'âge (18 ans) de référence. Par exemple, nous supposons que cela a pu être le cas pour le canton de NE: son taux de maturité pour 1980 aurait donc été un peu sous-estimé.

- l'indicateur I_M nous indique dans quelle mesure le canton est de montagne. Il est calculé sur la base du rapport entre population des régions LLM¹⁾ (à l'exception des villes de plus de 10'000 hab.) et population totale du canton²⁾. Pour un canton entièrement de montagne, $I_M = 100 \%$, pour un canton-ville, $I_M = 0 \%$.
- l'indicateur I_R indique dans quelle mesure le canton peut être considéré comme rural. Il est calculé sur la base du rapport entre la population du canton résidant dans les communes de moins de 1'000 hab. et la population totale du canton. Pour un canton-ville, $I_R = 0 \%$.
- la combinaison de ces deux indicateurs I_M et I_R donne I_{MR} et nous indique dans quelle mesure le canton est de montagne ou/et rural. Notons que cet indicateur a été adapté (dans sa forme mathématique), afin d'être comparable à un indice employé par la Confédération pour le calcul de la capacité financière des cantons, et qui a une fonction semblable (régions de montagne et ruralité)³⁾.

-
- 1) Les critères de définition des régions LLM sont complexes: d'ordres géographiques, socio-économiques et politiques. Notre définition des zones de montagne en Suisse se base sur ces régions (voir chap. 3). En vue de construire l'indicateur I_M , nous avons néanmoins retranché de la population des régions LLM, celle des villes de plus de 10'000 hab., car elles ont, du point de vue de l'éducation, un comportement non assimilable au reste de la région de montagne (ex. Bienna, La Chaux-de-Fonds, Locarno, Sion, etc.).
 - 2) Au moment où ce rapport a été calculé, nous n'étions pas en possession des données démographiques de 1980; il est donc basé sur celles de 1970. Mais l'erreur introduite est assez négligeable, comme le montre le calcul que nous avons fait par la suite.
 - 3) Si nous avons un autre indicateur que l'indicateur officiel (I_R) pour caractériser les cantons du point de vue "montagne-ruralité", c'est que d'ailleurs nous semble présenter certaines lacunes si l'on veut s'en servir pour l'éducation: en ce qui concerne les zones de montagne par exemple, il se base sur des rapports entre surfaces agricoles et non entre populations. I_R indique par exemple pratiquement le même taux de montagne-ruralité pour Bâle-Ville et Thurgovie.

- l'indicateur officiel de la capacité financière des cantons (I_0) est déterminé par un barème composé de 4 coefficients, les 3 premiers ayant une signification économique et se basant sur des informations fiscales (matière imposable de l'impôt de la défense nationale, force fiscale, charge fiscale); le dernier (I_4) étant lui-même composé de 2 taux: l'un portant sur la surface cantonale située dans les régions de montagne, et l'autre tenant compte de la plus ou moins grande ruralité au moyen de la densité de population. C'est cet indicateur de la force financière des cantons, calculé à des échéances régulières, qui sert de base pour toute une série de transferts financiers entre cantons et Confédération. En général, il se base sur les deux années fiscales précédant son établissement et reste valable pour les deux années suivantes¹).

Nous avons combiné les 3 premières composantes de l'indice officiel pour en faire un indicateur I_E qui nous sert de base pour établir la situation économique du canton.

- ensuite, nous avons combiné I_E avec l'indicateur I_{MR} (voir plus haut) pour obtenir I_{MRE} qui tient alors compte de 3 situations:
 - le degré "de montagne" du canton
 - son degré de ruralité
 - sa situation économique.

Bien que se basant sur un autre principe, afin de tenir compte du degré "de montagne" ou de ruralité du canton, cet indicateur n'est pas très différent de l'indice fédéral²): du fait de la relative similitude de notre I_{MR} avec l'indice officiel, mais aussi à cause de la relation existant entre facteurs économiques et facteurs socio-géographiques.

-
- 1) Cette périodicité n'a pas toujours été assurée: dans certains cas, le Conseil fédéral a tout simplement prolongé la validité de l'indice de la période précédente. De plus, le système de calcul a été changé au début des années 70 (la partie I_4). Pour ces raisons, l'indicateur que nous avons choisi pour caractériser la situation de 1980 est celui mis en vigueur à la fin 1981; celui pour 1975 est l'indice dont le Conseil fédéral a prolongé la validité à la fin 75 (jusqu'en 77), et celui pour 1970 est l'indice mis en vigueur en janvier 1972.
 - 2) La corrélation entre les 2 indicateurs est même très étroite, $r = .98$ pour l'ensemble des cantons suisses.

- comme nous n'étions pas en mesure de tenir compte directement des facteurs que nous appelons "culturels"¹⁾, nous avons choisi de les représenter par un facteur C, qui prend la valeur C₁ pour les cantons alémaniques et C₂ pour les cantons latins.

Ce dernier indicateur n'est pas seulement l'expression d'une manipulation mathématique: il est par exemple lié au rapport entre la proportion des personnes avec une formation académique en Suisse romande et au Tessin, et en Suisse alémanique. Toutefois, ses liens avec la réalité sont moins immédiats; raison pour laquelle, nous avons préféré, plutôt que d'opérer avec ce facteur, présenter, indépendamment pour la Suisse alémanique et la Suisse latine, les relations existant entre taux éducatifs (de maturités, d'étudiants, etc.) et situations socio-géographiques et économiques.

- la combinaison des 4 indicateurs précités donne un indicateur IMREC qui tient compte de tous les facteurs influençant, selon notre hypothèse, les taux de maturité (socio-géographiques, économiques et culturels).
- comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est clair que, de par leur signification, les différents indicateurs que nous employons ici ne sont pas indépendants les uns des autres. Par exemple, les régions de montagnes étant moins bien loties du point de vue économique que les autres régions du pays, plus un canton est de montagne ou rural, et plus il aura de chance de se trouver dans une moins bonne situation économique²⁾.

8.3.2. Les facteurs qui influencent les taux de maturité

Dans ce chapitre, nous travaillerons essentiellement à l'aide de corrélations; or, nous sommes parfaitement conscients qu'une corrélation, même parfaite, entre les indicateurs de deux réalités, ne signifie pas que l'une soit la cause de l'autre (décalage entre indicateur et réalité, troisième cause extérieure, etc.). Néanmoins, si de fortes corrélations existent, il y a de fortes présomptions que les hypothèses ne soient pas sans signification; en tout cas, il peut exister un lien entre les réalités en question...

1) Au sens anthropologique du terme, donc bien plus large que la signification "œuvres culturelles"

2) Entre IMR et IC (1980), nous constatons, pour l'ensemble des cantons, une corrélation positive de $r = .60$ ($T_s = 3.63$); pour les cantons alémaniques, $r = .54$, et les cantons romands + TL, $r = .79$.

8.3.2.1. Le facteur "montagne"

Les fig. 36a et b montrent la relation qui existe entre I_M (indicateur du degré "de montagne" du canton) et le taux de maturité en 1980.

Les indices de corrélation (.84 pour la Suisse romande + TI, .53 pour la Suisse alémanique, .54 pour l'ensemble de la Suisse), nous indiquent qu'il existe une relation négative entre le fait qu'un canton soit de montagne et l'importance de son taux de maturité: en d'autres termes, plus un canton est de montagne, moins on y acquiert de maturité. La dispersion des valeurs cantonales autour de la droite de régression nous indique aussi que, au-delà du facteur "montagne", d'autres facteurs influencent les taux de maturité d'un canton.

8.3.2.2. Le facteur "ruralité"

Dans les chapitres précédents, nous avons vu que les situations éducatives dans les petites communes de montagne et dans les communes plus importantes sont bien différentes: fréquentation préscolaire, présence d'une école, CPN, déficit de l'offre secondaire obligatoire, etc. En reprenant ce facteur de "communes de moins de 1'000 hab." dans le cadre des maturités, nous postulons que:

- a) les phénomènes que nous avons examinés dans les villages de montagne se retrouvent aussi en partie¹⁾ dans les petites agglomérations de plaine,
- b) les situations relevées dans le cadre de l'école obligatoire se reproduisent et/ou se répercutent au niveau secondaire supérieur (et par la suite tertiaire).

Si l'on considère les fig. 37a et b, nous constatons que ces hypothèses ont une certaine réalité: en effet, les corrélations qui existent entre les taux de maturité et l'indicateur I_{MR} (qui tient compte non seulement du degré "de montagne" du canton, mais aussi de son degré de "ruralité", c'est-à-dire s'il est composé de petites communes) sont plus étroites que celles avec I_M (.89 pour la Suisse latine, .60 pour la Suisse alémanique, .59 pour l'ensemble de la Suisse).

1) En partie, car la situation éducative de la petite commune de montagne n'est pas la même que celle de la petite commune proche de la ville (réseau de transport, infrastructure scolaires, etc.).

Fig. 36a

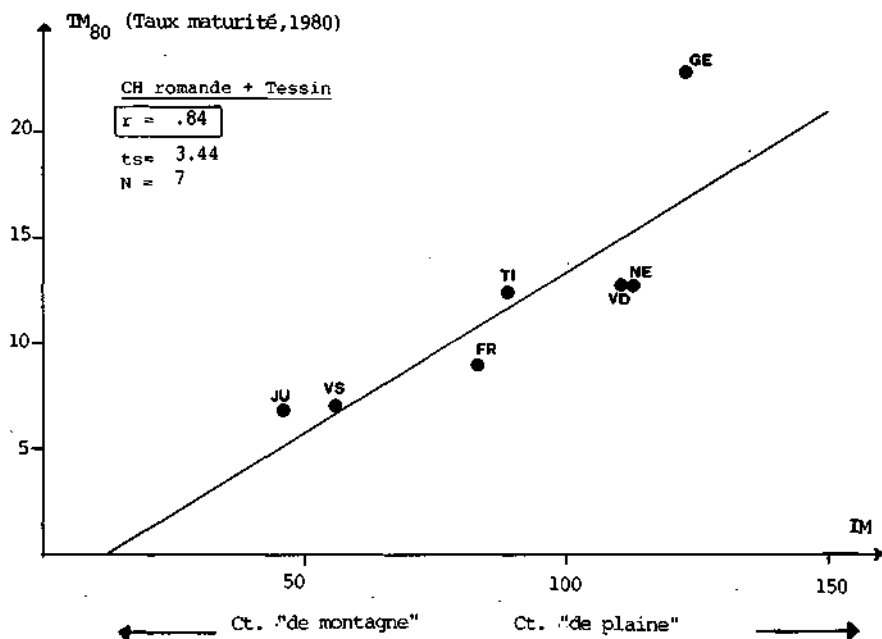


Fig. 36b

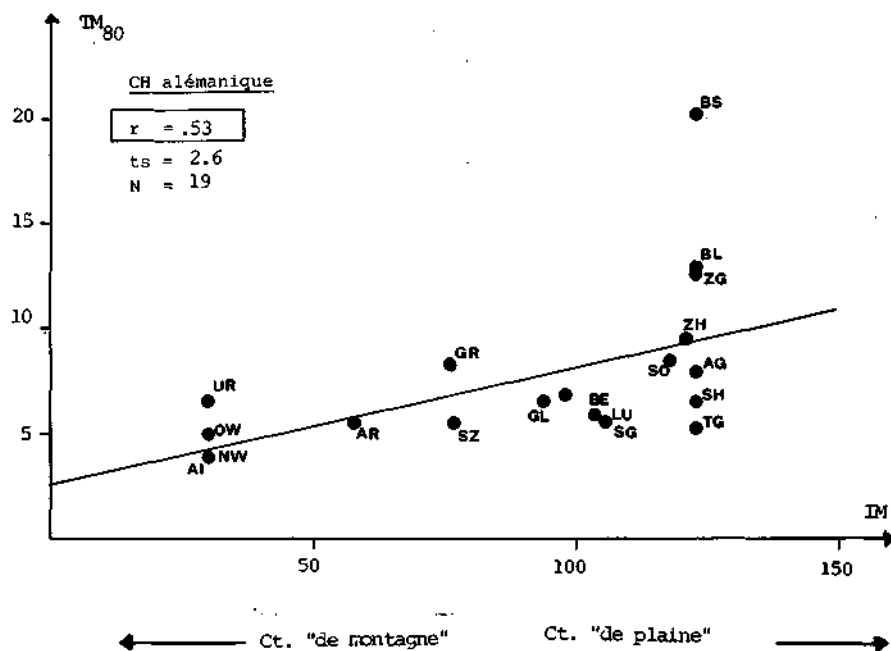


Fig. 37a

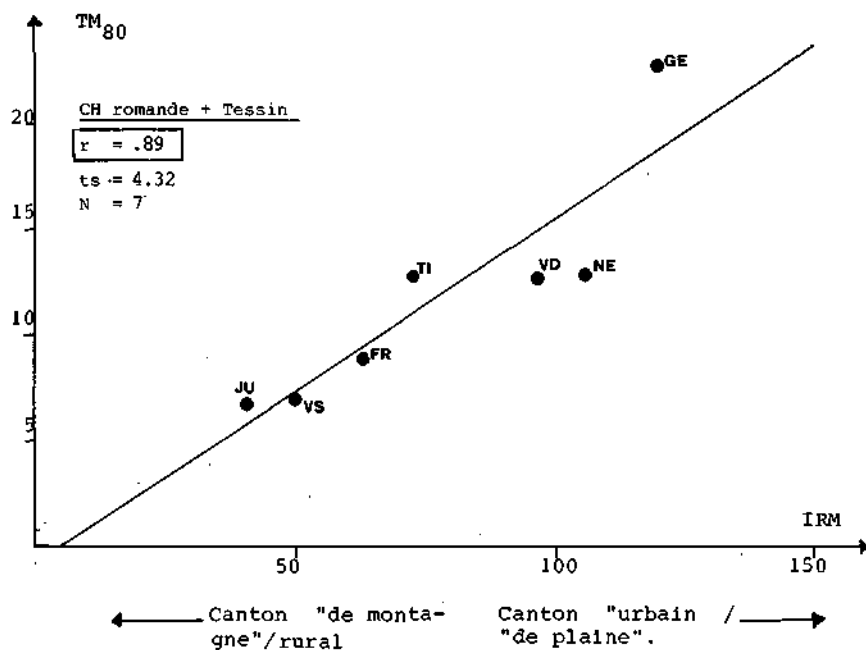
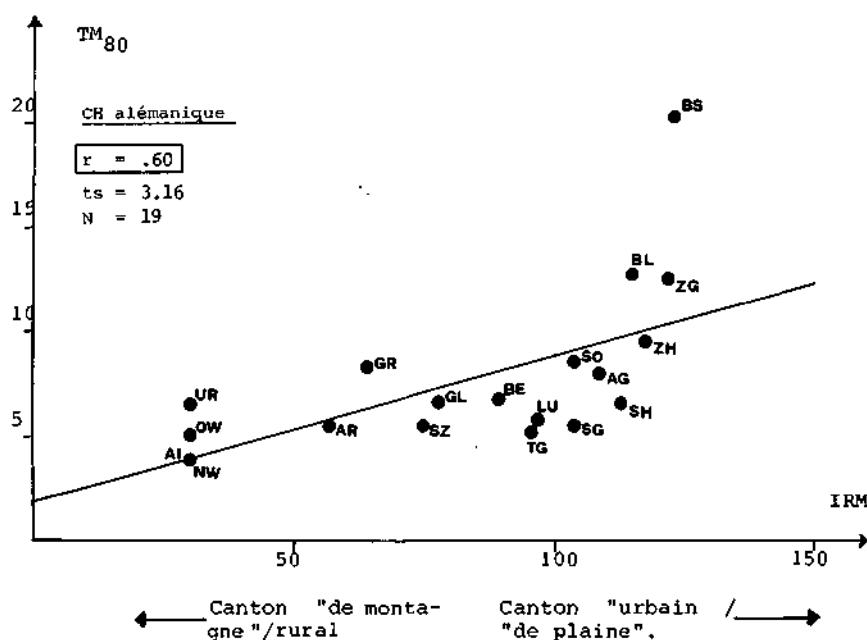


Fig. 37b



8.3.2.3. Le facteur "économique"

Qua les facteurs économiques¹⁾ inhérents au milieu familial (niveau de vie, statut socio-professionnel, etc.) influençant la réussite scolaire et professionnelle des enfants est une réalité que maintes études ont largement prouvée. Mais il reste à démontrer que les facteurs économiques ont la même influence si l'on compare des régions d'un pays et si l'on compare des familles d'une communauté²⁾.

Ici, notre hypothèse est que, dans une société culturellement assez homogène (c'est le cas, à notre avis, pour la Suisse alémanique, la Suisse romande et le Tessin), le niveau de développement économique a une influence positive sur le taux de maturité et d'étudiants.

Les fig. 38a et b montrent les liaisons assez étroites que l'on trouve dans les cantons suisses entre taux de maturité et situation économique, exprimée par le facteur I_E . A ce propos, rappelons qu'il est pratiquement impossible de constituer des indicateurs économiques "indépendants" de situations socio-géographiques: ici, l'indicateur I_E est constitué sur la base d'indications fiscales, mais il n'est pas sans liaison avec I_{MR} , ce qui explique en partie les valeurs importantes des corrélations.

Les fig. 39a et b montrent les relations entre les taux de maturité et l'indicateur I_{MRE} qui combinent les facteurs "de montagne", "rural" et "économique": on constate alors que les corrélations s'approchent de l'optimum (Suisse romande + TI, $r = .98$, Suisse alémanique, $r = .84$, ensemble de la Suisse, $r = .70$). Si ces facteurs peuvent être effectivement interprétés comme "les

-
- 1) Nous employons ici le terme de "facteurs économiques" de manière un peu impropre: il serait plus juste de parler de classes sociales ou éventuellement de groupes socio-professionnels, impliquant entre autre (mais en large partie) des composantes économiques telles que la source et le montant du revenu et du capital possédé, le type de profession exercée, etc.
 - 2) Cette hypothèse ne va pas de soi si elle est exprimée dans sa forme plus générale. En effet, dans certains pays composés à la fois de régions très développées (par ex. le triangle industriel du Nord de l'Italie) et de régions "sous-développées" (par ex. le Mezzogiorno italien), ce seraient plutôt ces dernières régions qui fournissent le gros lot des formations académiques (en particulier littéraires et juridiques). Les études y étant considérées comme un palliatif au chômage plutôt que comme une préparation à la vie active.

Fig. 38a

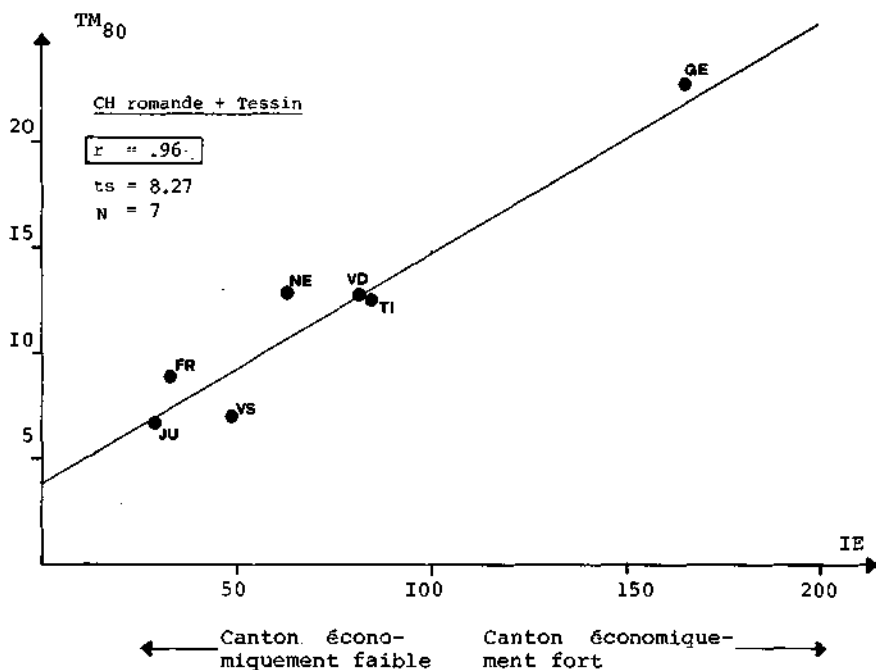


Fig. 38b

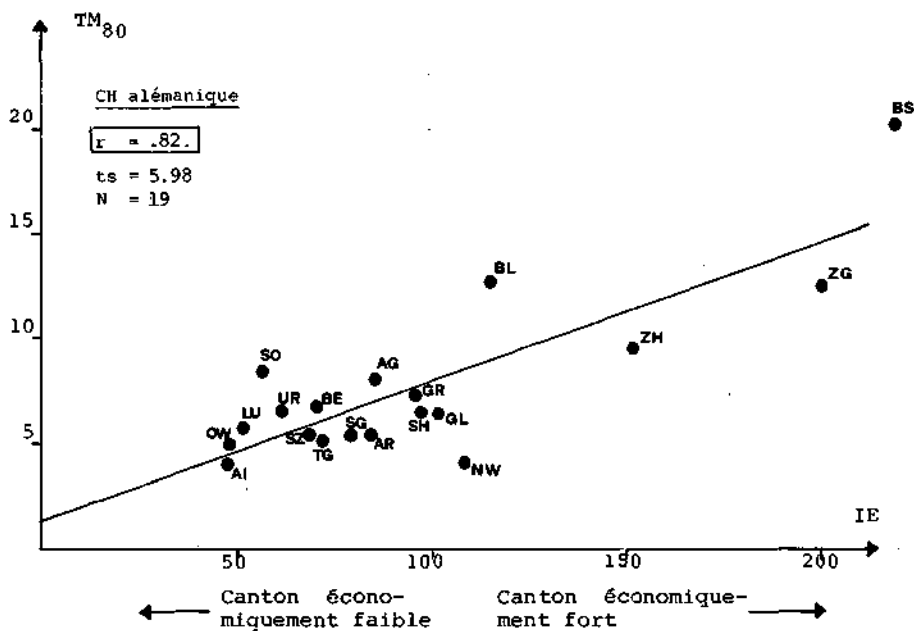


Fig. 39a

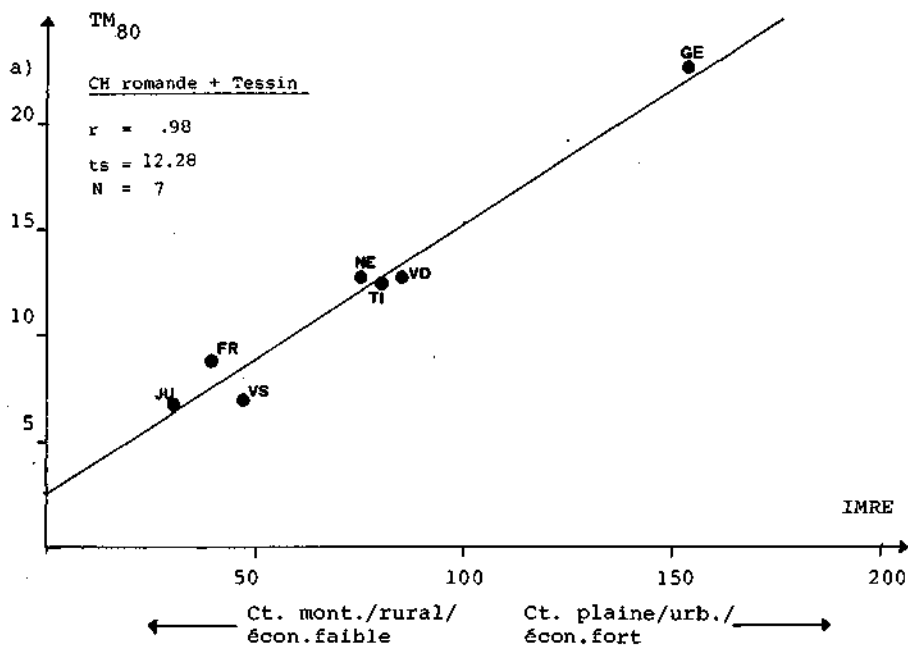
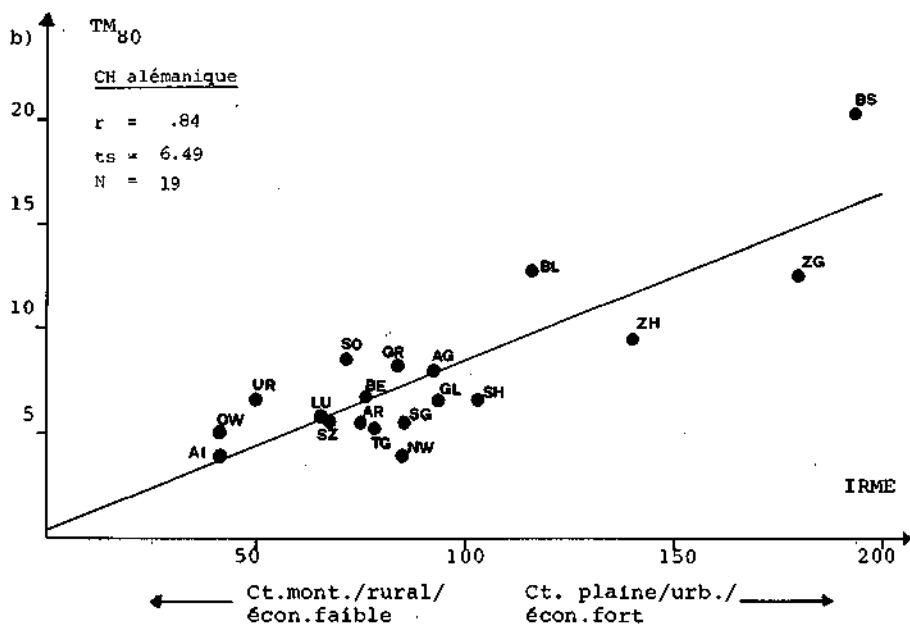


Fig. 39b



causes" des variations des taux de maturité, alors on peut dire que, dans un cadre culturel homogène, ils les expliquent en large partie.

8.3.2.4. Le facteur "culturel"

- e) Toutes les corrélations calculées, entre les taux de maturité des différentes années et les indicateurs précités, ont la particularité d'être nettement plus étroites si l'on considère séparément les cantons alémaniques et les cantons latins. D'autre part, à parité d'autres facteurs (géographiques, économiques), il faut ajouter de 4 à 8 % aux taux alémaniques pour obtenir les taux latins (et cela représente pas loin du double)¹⁾.

Il est donc légitime de postuler l'existence d'un facteur que nous appelons "culturel", qui agirait de manière différente en Suisse alémanique et en Suisse latine. La fig. 40 montre la relation entre l'indicateur IMREC, qui tient compte de tous les facteurs en jeu - socio-géographiques, économiques et culturels -, et les taux de maturité. On notera que la corrélation pour l'ensemble de la Suisse est très étroite.

- b) L'attitude envers la formation des filles: composante essentielle du facteur "culturel"

Les différences culturelles entre la Suisse alémanique, la Suisse romande et la Suisse italienne (vraisemblablement la Suisse romanche) ont diverses composantes et nous ne prétendons bien sûr pas les traiter dans leur ensemble. Toutefois, on peut noter, dans le cadre qui nous intéresse ici, l'existence d'une différence d'attitude entre la Suisse alémanique et la Suisse latine²⁾, envers la formation académique des filles, et par extension, au sujet du rôle de la femme dans la société.

-
- 1) Une certaine part de cette différence pourrait aussi être expliquée par le fait que, à la suite du "III^e Rapport" du Conseil de la science, nous avons, pour certains cantons, en particulier les romands, pris en considération les maturités cantonales (commerciales et autres donnant accès à des facultés, mais pas le type I; ex. à ZH).
- 2) Nous avons mis le canton du Tessin dans l'ensemble "Suisse latine" parce qu'il se comporte de la même manière que les cantons romands dans ce cadre-là; mais il faut rappeler que pour d'autres questions éducatives, il se rapproche plutôt des cantons alémaniques (c'est souvent le cas par exemple en ce qui concerne les réponses des enseignantes des CPN, présentées aux chapitres précédents).

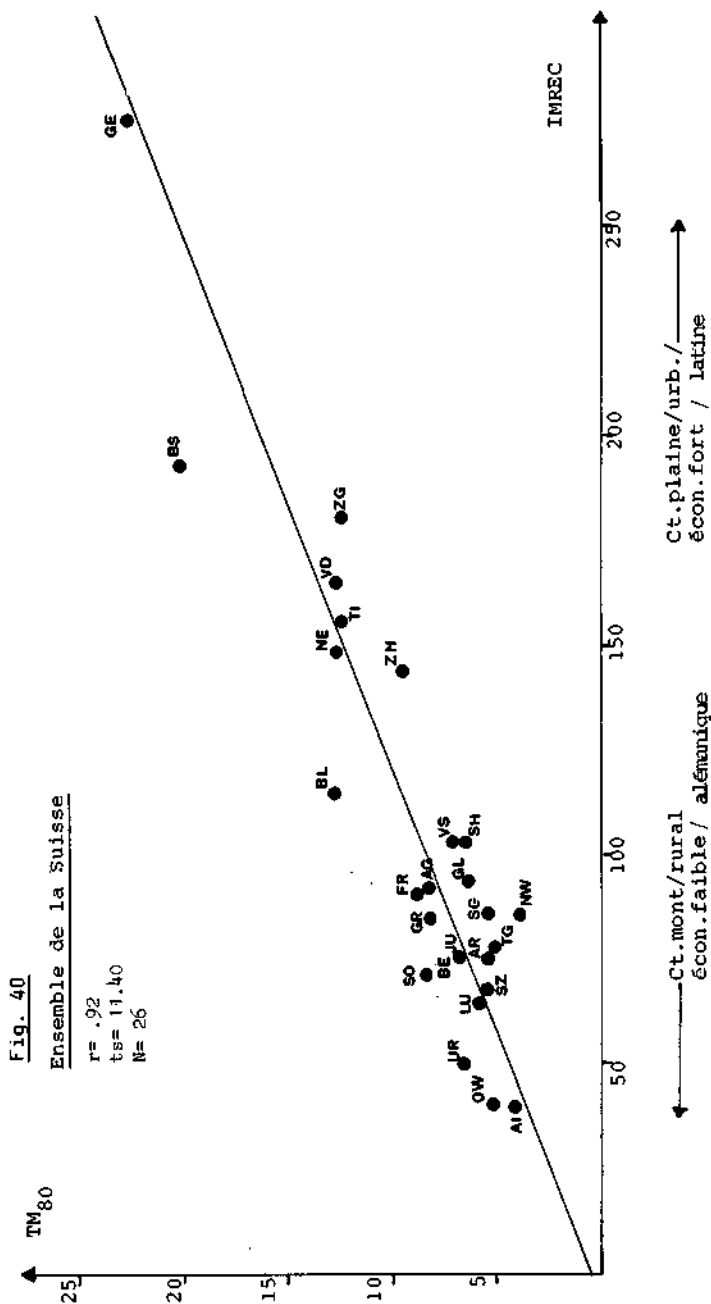


Fig. 41a

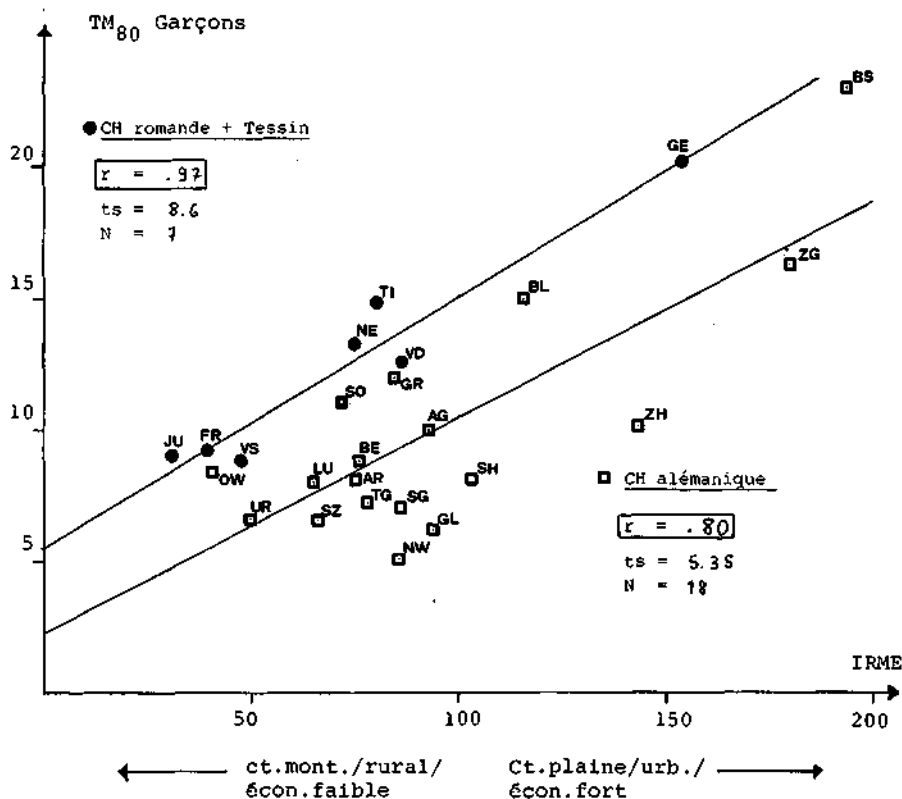
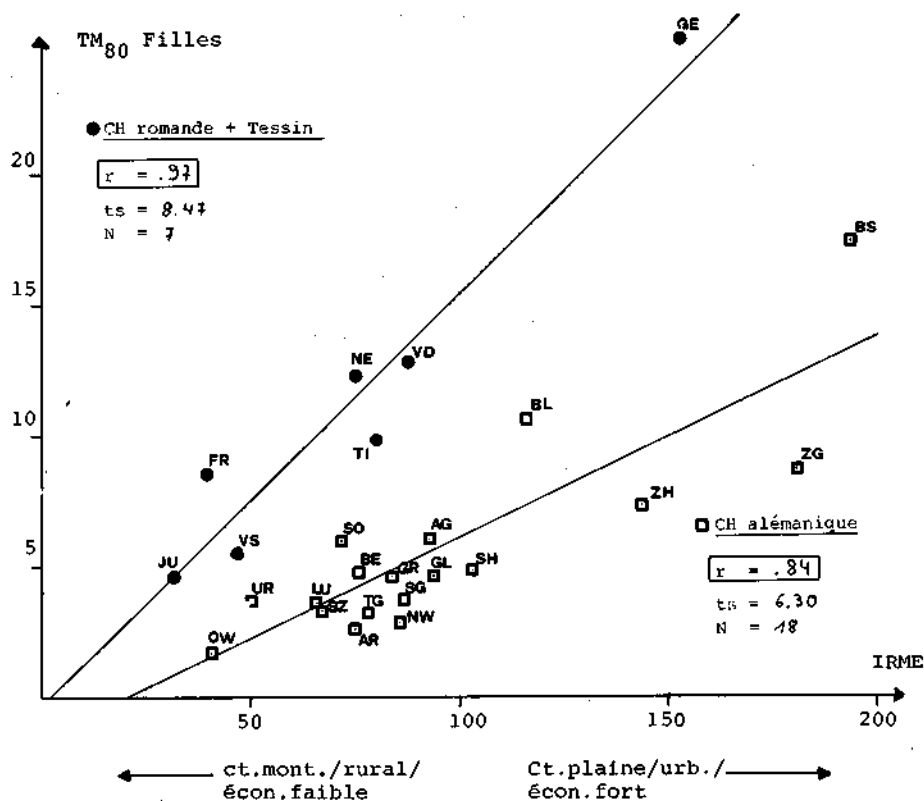


Fig. 41b



Les fig. 41a et b montrent que, s'il existe une certaine différence entre les cantons alémaniques et latins au niveau des taux de maturité des garçons, elle est bien plus marquée pour les taux de maturité des filles.

Par ailleurs, ces taux sont, en Suisse romande et au Jassin, nettement plus sensibles à la situation socio-géographique et économique du canton: tout va comme si on s'empressait d'envoyer les filles aux études dès que les conditions économiques le permettent. En Suisse alémanique par contre, ce phénomène est beaucoup moins marqué: une certaine réserve semble exister au sujet de la formation des filles.

Graphiquement, ce décalage se marque de la manière suivante: en Suisse latine, les taux de maturité des filles partant d'un niveau plus bas que ceux des garçons, mais progressent assez rapidement en fonction des conditions socio-géographiques et économiques; en Suisse alémanique, la différence des taux entre filles et garçons reste pratiquement constante, même si les conditions environnementales changent (nous retrouverons par la suite la même phénomène pour les étudiants universitaires).

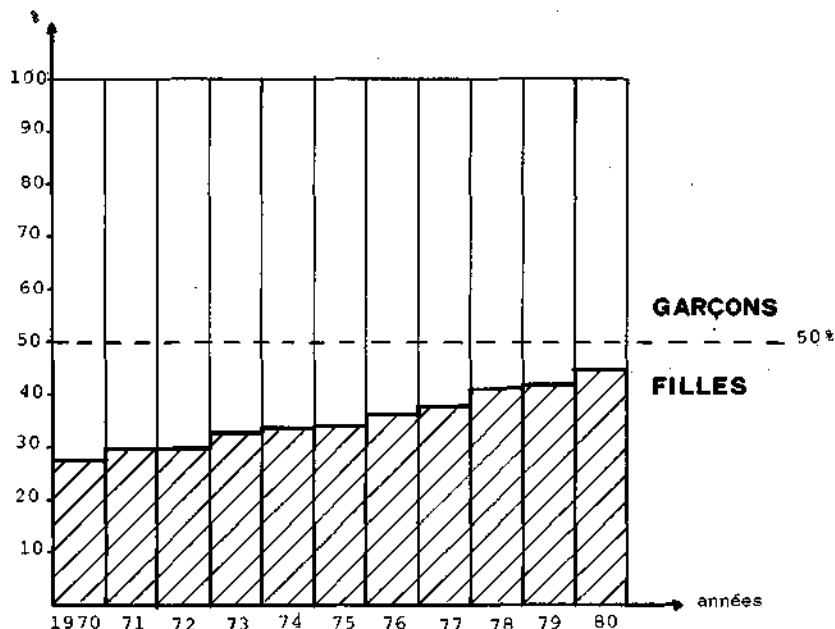
8.3.3. L'évolution des taux de maturité

- a) Si la nombre de maturités¹⁾ délivrées en Suisse a rapidement augmenté de 1970 à 1980 (de 6'728 à 9'744), cela est dû en partie à l'augmentation du nombre de jeunes, conséquence de la vague démographique qui a atteint son sommet en 1966. Les taux ne sont en effet passés que de 7,2 % en 1970 à 8,6 % en 1975, et à 9,4 % en 1980. Il faut souligner que la part des filles à cette augmentation a été plus que proportionnelle: la fig. 42 nous donne les rapports entre nombre de maturités des garçons et des filles depuis 1970.

1) Il s'agit des maturités prises en compte pour les calculs des taux présentés plus haut. Si l'on considère l'ensemble des maturités, c.-à-d. y compris les cantonales, on atteint pour 1980, 10'375.

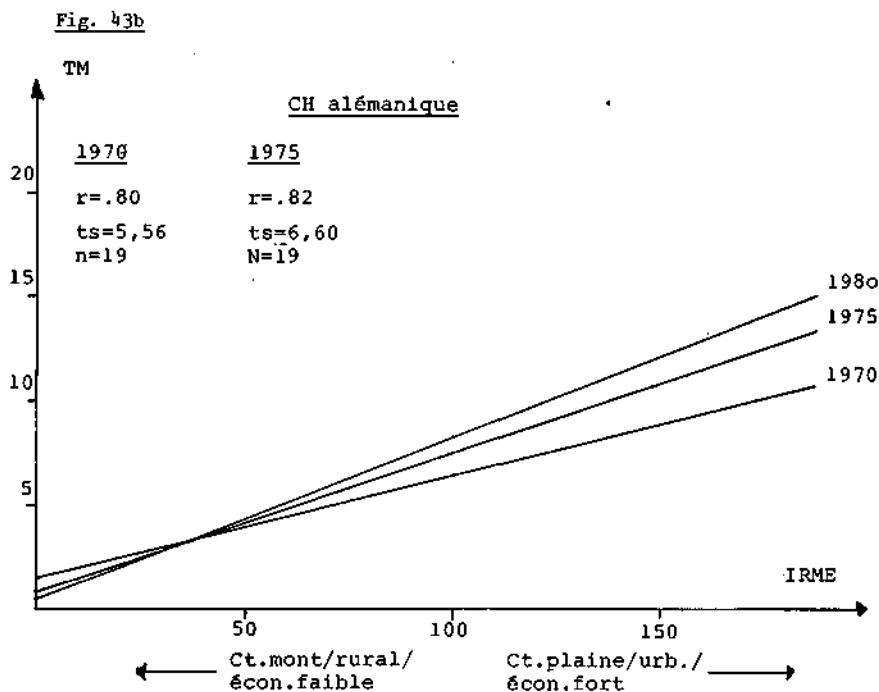
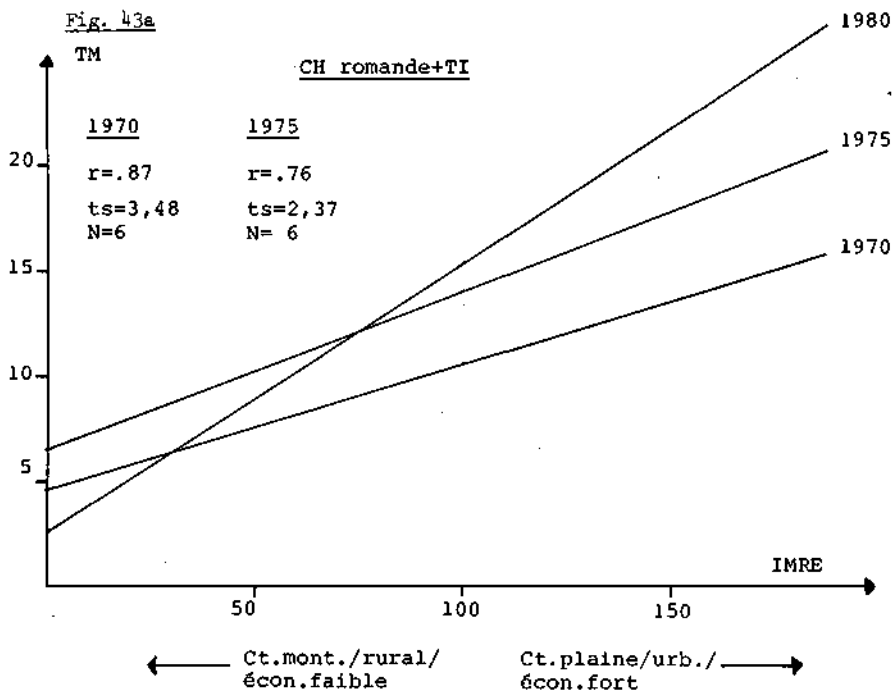
Fig. 42

Proportion des maturités délivrées aux filles et aux garçons



b) Nous nous sommes alors posés la question de savoir si ce phénomène (augmentation des taux de maturité) a eu des répercussions positives pour les cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles par rapport aux cantons urbains et économiquement forts, ou si au contraire, l'écart s'est encore creusé; de même pour les cantons alémaniques par rapport aux cantons latins. Les fig. 43a et b montrant l'évolution des taux de maturités entre 1970 et 1980 en Suisse alémanique et en Suisse romande + II.

On notera que c'est l'hypothèse "pessimiste" qui est la plus proche de la réalité. Avec le temps, les écarts tendent à se creuser: dans les cantons urbains, et économiquement forts, les taux de maturité se développent plus rapidement que dans les cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles.



Nous avons alors analysé de plus près les chiffres à notre disposition, et considéré les différences des taux de maturité entre 1980 et 1975, et entre 1975 et 1970, et mis ces différences en relation avec l'indicateur $IMRE^1$). Or, les corrélations pour la période 75/80 sont plus étroites que pour la période 70/75 (Suisse latine: .65 contre .28, Suisse alémanique: .48 contre .41, et l'ensemble de la Suisse: .51 contre .33). Cela pourrait signifier que dans la période dite "d'euphorie éducative" (jusqu'à environ 1975), certains cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles se sont mis à "remonter la pente" des inégalités éducatives. Par contre, dans la période suivante, les "pesanteurs économiques et sociologiques" se sont fait à nouveau sentir plus lourdement pour les cantons²). Si les chiffres que nous présentons ici correspondent effectivement à une réalité sociologique profonde, cela n'est nullement de bon augure pour l'équilibre des différentes parties de notre pays, ni pour sa cohésion culturelle et par la suite politique.

- c) Le même constat, quoique atténué, est valable en ce qui concerne les différences entre la Suisse alémanique et la Suisse latine. Si nous considérons les droites de régression des taux de maturité (IM) dans ces deux régions (c'est-à-dire 2 droites, l'une "résumant" les valeurs obtenues en Suisse alémanique pour les différents cantons, et l'autre ayant la même fonction pour la Suisse latine) par rapport à l'indicateur $IMRE$, on constate que: pour la même valeur de $IMRE$ - c'est-à-dire pour deux cantons, l'un latin, l'autre alémanique, qui auraient la même proportion de population de montagne, de population rurale, et de même force économique -, les différences entre taux de maturité seraient en augmentation. Si nous prenons à titre d'exemple deux cantons "moyens" ayant un $IMRE$ de 100, les différences seraient:

-
- 1) On pouvait choisir ici de prendre en compte la situation socio-économique de début ou de la fin de la période. Considérant la nature (fiscale) d'une des composantes de l'indicateur, et du fait que pour 1975 cette partie se base effectivement sur des données de la période fiscale précédente, nous avons décidé de prendre en considération $IMRE$ à la fin de la période. De toute manière, les différences ne sont pas trop grandes.
- 2) Rappelons que, selon la nature des données à notre disposition, il ne peut s'agir là que d'une hypothèse.

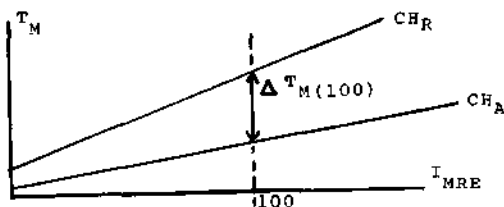
$$\begin{aligned}\Delta T_{M70} &= 5,35 \\ \Delta T_{M75} &= 6,45 \\ \Delta T_{M80} &= 7,031\end{aligned}$$

8.3.4. L'encouragement aux études gymnasiales: les bourses d'études

a) Au cours des années 60, dans plusieurs pays occidentaux, les planificateurs de l'éducation ont acquis la conviction qu'il était nécessaire d'augmenter le nombre et la proportion des jeunes avec une formation secondaire supérieure et tertiaire. Ceci dans le but de fournir une main-d'oeuvre très qualifiée à une économie en expansion, et aussi dans un but de politique sociale. Dans les faits, la grande majorité des propositions faites en vue d'atteindre ces objectifs visaient à encourager des jeunes de classes sociales défavorisées ou provenant de régions périphériques, à entreprendre des études à l'encontre des habitudes dominantes de leur milieu social. Parmi ces mesures figurent la décentralisation des installations scolaires (notamment du niveau secondaire), les réformes visant à retarder la sélection scolaire (école globale, cycle d'orientation, etc.), et enfin la mise sur pied de systèmes d'allocation de bourses d'études.

(1) Il s'agit là bien entendu d'un calcul théorique, car les valeurs des taux de maturité montrent une certaine dispersion autour des droites de régression, tandis que dans ce calcul, nous avons opéré comme si les taux cantonaux étaient tous distribués sur les droites.

Fig. 44



En fonction de I_{MRE} , les différences entre les taux latins et alémaniques sont les suivantes:

$$\begin{aligned}\Delta T_{M70} &= 2,159 + 0,011 \times I_{MRE} \\ \Delta T_{M75} &= 5,652 + 0,008 \times I_{MRE} \\ \Delta T_{M80} &= 2,159 + 0,049 \times I_{MRE}\end{aligned}$$

En Suisse, ce système de bourses s'est développé en visant dans un premier temps spécialement les étudiants universitaires, et par la suite tous les étudiants, apprentis et écoliers. Actuellement encore¹⁾, le système s'appuie au niveau budgétaire sur deux piliers: d'une part les cantons, qui ont toute latitude pour fixer les critères d'allocation de montants des bourses et, d'autre part la Confédération, qui alloue des subsides aux cantons et prend ainsi en charge une certaine part des dépenses cantonales, part qui va de 20 à 60 % selon la situation financière du canton.

Les données en annexe nous fournissent quelques indications à ce sujet: les données globales se référant aux bourses et prêts pour l'année 1980, ainsi que les données spécifiques pour les écoles préparant à la maturité (total: 17,4 Mio F. de bourses) et les universités (60 Mio F.); montre la proportion des subsides fédéraux et leurs montants pour 1980; et enfin, à titre d'exemple, les montants alloués "normalement" dans les différents cantons à une catégorie spécifique d'étudiants, ceux qui doivent prendre une pension complète à l'extérieur de leur domicile.

- b) Une de nos hypothèses consiste à dire que l'actuel système d'allocations aux études n'a pas suffisamment tenu compte des disparités régionales du point de vue des taux de maturité (et des études universitaires), c'est-à-dire n'a pas assez insisté sur l'objectif "rééquilibrage entre régions".

Tout d'abord, une première constatation s'impose: les montants alloués pour un même type d'études et une même situation socio-économique familiale sont très différents d'un canton à l'autre (avec par exemple des écarts allant de 10'000 à 20'000 F.). Par ailleurs, en mettant en relation ces montants et l'indicateur IMRE, on trouve des corrélations positives qui ne sont pas sans signification²⁾: en ce qui concerne les études gymnasiales, les cantons urbains et économiquement forts sont plus "généreux" (et il est peu probable que ce soit dû seulement au fait des différences du coût de la vie pour les étudiants entre cantons).

-
- 1) Les subsides fédéraux sont en train d'être abolis dans le cadre de la "Nouvelle répartition des tâches entre cantons et Confédération".
- 2) Suisse romande $r = .60$, Suisse allemande $r = .44$, ensemble de la Suisse $r = .48$

Par contre, aucune corrélation significative n'a été relevée entre l'indicateur précité et les sommes par tête d'habitant dépensées par le canton pour ce type de bourses, ou la proportion de boursiers sur l'ensemble des gymnasiens. D'autre part, le lien qui existe entre les bourses allouées aux gymnasiens et les taux de maturité est probablement dû au fait que l'un et l'autre dépendent de la même manière de la situation économique du canton. La seule note nettement positive dans ce paysage revient à l'existence de subventions fédérales qui sont effectivement conçues pour rééquilibrer les inégalités entre cantons. Il existe en effet une très forte corrélation inverse entre l'échelle de ces subides et l'indicateur IMRG: plus le canton est de montagne, rural et économiquement faible et plus l'intervention fédérale est importante. Et c'est justement ce mécanisme-là qui, si le Parlement et le peuple vont dans le sens de la proposition précitée, sera aboli!

8.3.5. Les déplacements des élèves de gymnase d'un canton à l'autre

Si l'on confronte les annexes 13a et b (nombre de maturités

a) par canton de domicile des parents de l'élève et

b) par canton où siège l'école fréquentée par l'élève),

on s'aperçoit que des flux de futurs bacheliers existent. Le plus fort étant probablement celui qui va des écoles secondaires obligatoires, des gymnases cantonaux ou d'une activité professionnelle, vers les écoles privées¹⁾ et par là suite vers les examens fédéraux de maturité²⁾. De plus, on peut constater que certains cantons ou écoles attirent des élèves d'autres cantons. Ce phénomène a d'ailleurs probablement deux composantes: d'une part des élèves de régions de montagne ou rurales doivent se déplacer vers un canton voisin pour suivre une formation gymnasiale, et d'autre part, des gymnases avec internat (souvent gérés par des religieux) drainent des élèves provenant de toute la Suisse, y compris parfois d'autres régions linguistiques.

1) Sur le nombre de candidats qui se présentent aux examens fédéraux de maturité, seule une petite minorité s'est préparée en autodidacte.

2) Les examens fédéraux ont lieu deux fois par année dans chaque région linguistique: 10 villes sont tour à tour le siège de ces examens. Les candidats qui se présentent aux différentes phases des examens sont environ 2'000 par an, ceux qui atteignent la maturité étaient, en 1981, env. 700.

On peut donner une idée de ce phénomène en comparant les données concernant les maturités acquies dans le canton et celles acquies par des ressortissants du canton. Cela devrait en même temps indiquer le flux net d'élèves d'une année scolaire.

Fig. 45

Flux net de bacheliers d'un canton à l'autre (1980)

<u>Flux vers le canton</u>	<u>Flux depuis le canton</u>
UR + 9	ZH - 110
SZ + 95	BE - 99
OW + 44	LU - 2
NW + 13	SO - 36
GL + 14	BL - 129
ZG + 16	AR - 6
FR + 33	TG - 18
ES + 137	TI - 6
SH + 3	VD - 84
AI + 9	
SG + 37	
GR + 53	
AG + 15	
VS + 12	
NE + 67	
GE + 58	
JU + 12	

Il est intéressant de noter que certains cantons avec une forte composante "de montagne ou rurale" sont en même temps ceux qui reçoivent proportionnellement un grand nombre de gymnasiens dans leurs écoles-internats (voir par ex. OW, NW). On peut alors se demander si cette situation ne crée pas, dans ces cantons, l'illusion (ou le souci) d'avoir un nombre considérable de bacheliers, alors que les taux réels (c'est-à-dire rapportés au canton lui-même) sont plutôt bas.

8.4. Les écoles normales et les écoles de diplôme¹⁾

8.4.1. Les écoles normales

Nous pensons ici aux écoles de formation des enseignants placées au niveau secondaire (ce qui est encore le cas pour la majorité

1) A cause du caractère incomplet des données statistiques à notre disposition, nous nous limiterons, dans ce domaine, à quelques réflexions.

des cantons¹⁾.

Il est indiscutable que les écoles normales, comme toutes celles qui forment des enseignants, jouent un rôle important dans le système éducatif. Ce n'est pas un hasard si les autorités cantonales sont si jalouses de leur autonomie dans ce domaine, au point qu'aucun effort de coordination n'a jusqu'ici abouti à des résultats réellement significatifs.

Par ailleurs, nous pensons que, dans les cantons de montagne ou ruraux, ces écoles ont (ou ont eu) une fonction importante de "compensation", dans le sens où des enfants "doués", mais provenant de familles peu favorisées, les ont choisies à la place du gymnase: le délai avant d'atteindre un certificat "professionnel" est moins long, les risques d'échec "jugés" moindres, de même que les coûts. Actuellement, ce rôle risque d'être compromis: en effet, vu la baisse des effectifs scolaires, le nombre de nouveaux enseignants nécessaires baisse radicalement, et avec lui, le nombre de candidats dans les écoles normales.

8.4.2. Les écoles de diplômés

L'éventail des écoles comprises dans cette catégorie est assez large; elles ont pourtant des caractères communs: ne pas mener à une maturité donnant accès à l'université, n'offrir aucune formation professionnelle spécifique, mais une culture générale. Ces écoles, très souvent fréquentées par des jeunes filles, s'échelonnent sur une durée de 1 à 3 ans, et couvrent la période allant de la fin de la scolarité obligatoire au début d'une formation professionnelle pour laquelle un âge minimal est prescrit (ex. infirmière: 18 ans).

Bien que certaines de ces écoles existent depuis longtemps, l'ensemble de ce secteur scolaire commence à chercher une structure plus solide (par exemple en unifiant, là où c'est possible, les exigences d'entrée, les contenus, les niveaux de formation, etc.²⁾.

1) La tendance à placer ce type d'écoles au niveau tertiaire semble néanmoins s'affirmer de plus en plus. D'autre part, il est à noter que plusieurs réformes et innovations ont vu le jour dans ce secteur ces dernières années.

2) Preuves en sont les travaux de la "Commission de l'enseignement secondaire" de la CDIP qui vient de présenter un rapport (1982) sur ces écoles au Plenum de la CDIP.

Nous n'avons que peu de données se référant à ces écoles, et (comme pour la formation professionnelle) elles se rapportent au canton de fréquentation de l'école et non pas au canton d'où l'élève provient.

Considérant les données à notre disposition, il semble que nous sommes confrontés à deux phénomènes liés entre eux:

a) d'une part, des différences marquées entre les espaces attribués aux écoles de diplôme à l'intérieur des cantons: dans certains cantons, il n'existe pas d'écoles de ce type, dans d'autres, elles drainent 1/4 des élèves de ce niveau;

b) il est probable d'autre part que nous sommes, pour les écoles de diplôme, en face du même phénomène que pour la formation professionnelle que nous examinerons par la suite: celui d'une "migration scolaire" d'un canton à l'autre, en particulier des cantons de montagne et ruraux vers les cantons urbains. (Rappelons que ce n'est pas le cas pour les écoles normales, et qu'au niveau du gymnase, cette situation de "migration" est à la fois moins sensible et plus complexe, étant donné l'existence de plusieurs collèges-internats dans les régions de montagne).

Que le système des écoles de diplômes se soit plus développé dans certains cantons que dans d'autres et que les taux cantonaux de fréquentation de ces écoles soient très différents n'est pas le fruit du hasard. Nous retrouvons ici les mêmes déterminants que ceux relevés pour les gymnases: moins le canton est de montagne et rural, plus il est économiquement fort, et plus la proportion d'élèves dans ces écoles sera grande par rapport aux jeunes du canton d'âge correspondant.

En effet, si l'on considère pour l'ensemble des cantons la relation entre la proportion des élèves de 10^{ème} année - dans les écoles de diplôme, rapportés aux jeunes d'âge correspondant du canton (TECD)¹⁾ - et l'indicateur IMRE, on relève une corrélation significative entre les deux taux (Suisse romande + TI $r = .67$, Suisse alémanique $r = .62$, l'ensemble de la Suisse $r = .38$). Comme pour le secteur des maturités, le comportement des cantons latins est différent de celui des cantons alémaniques, l'intérêt de ceux-ci pour les écoles de diplôme étant moins marqué (voir fig. 46a et b).

1) Cette approche tient compte à la fois des deux phénomènes a) et b) présentés précédemment; il serait possible de considérer séparément ces deux facteurs.

Fig. 46a (Ecoles de diplôme)

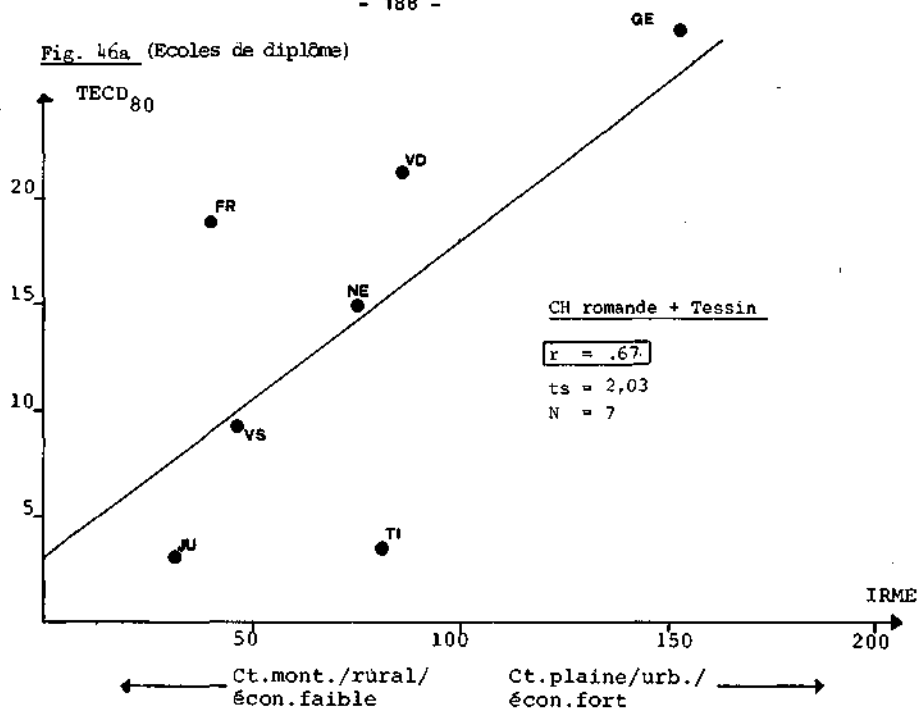
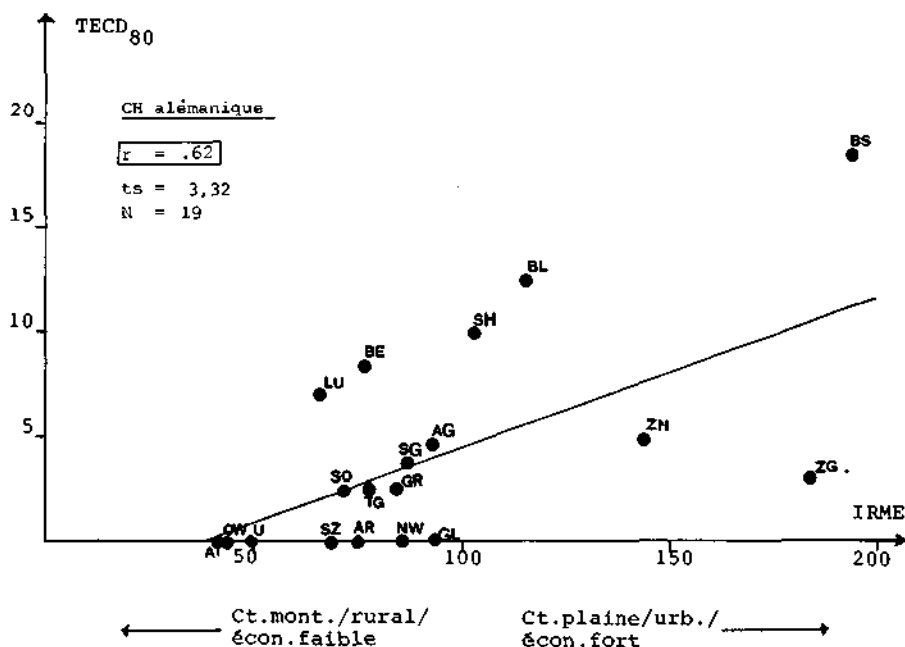


Fig. 46b



Ces tableaux nous indiquent que les jeunes (surtout les filles) des cantons urbains et économiquement forts suivent plus souvent des écoles de diplôme que ceux (ou celles) des cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles, ou alors, que ces derniers doivent "émigrer" vers les grandes villes pour suivre ce type d'écoles. D'autre part, le fait que la population scolaire de ces écoles est en large majorité féminine peut expliquer les différences assez nettes que l'on retrouve entre Suisse latine et Suisse alémanique (voir "facteur culturel" du chap. précédent).

En résumé

L'analyse que nous avons menée sur le secteur de la formation secondaire supérieure, en particulier gymnasiale, nous amène à 3 réflexions:

- les régions de montagne et rurales peuvent compter sur une offre scolaire moins importante que les autres régions du pays;
- la fréquentation des gymnases (et des écoles de diplôme) est un phénomène intimement lié aux situations socio-géographiques et économiques des régions en question: plus la région, respectivement le canton, est de montagne, rural et économiquement faible, moins ses jeunes fréquenteront ces écoles. Un autre facteur, d'origine culturelle (attitude vis-à-vis de la formation des filles), peut encore venir influencer ces taux de fréquentation: en Suisse latine, ceux-ci sont plus importants qu'en Suisse alémanique;
- globalement, les différences entre les régions du pays, du point de vue des taux de maturité, sont en train de s'accroître depuis 1970. Ce qui signifie notamment que le "rush" sur les études, le gonflement des gymnases (év. la "démocratisation" des études) n'a été le fait que de certaines régions, celles très urbanisées. Pour le reste du pays, ce ne fut qu'un ajustement aux réalités démographiques (plus de jeunes impliquant plus d'étudiants, sans que les taux aient réellement augmenté).

8.5. Des causes, des perspectives

- a) Les causes de la concentration de l'offre gymnasiale dans les centres urbains ont des racines historiques profondes. De tout temps, cette formation a été conçue en Suisse comme le premier échelon de la formation académique, et fut longtemps l'apanage

presque exclusif d'une très petite minorité. Et c'était dans les villes que l'on pouvait à la fois rassembler un nombre suffisant d'élèves et desservir les classes sociales dont provenait cette demande éducative. L'offre éducative ayant - tout au moins dans ce domaine - un effet inducteur sur la demande, nous tenons là une des causes probables des hauts taux de maturité dans les régions urbaines.

D'autre part, on sait que les enfants des classes supérieures et moyennes-supérieures sont sur-représentés - pratiquement dans tous les pays - dans les écoles menant aux études longues. Or, ces classes sont proportionnellement plus importantes dans les régions urbaines et économiquement fortes (plus d'emplois tertiaires notamment) que dans les régions de montagne, rurales et économiquement faibles. C'est probablement une seconde explication (liée d'ailleurs à la première) des différences de fréquentation que nous avons rencontrées entre cantons et régions.

L'augmentation plus rapide, depuis 1970, des taux de maturité dans les régions urbaines que dans le reste du pays peut aussi avoir pour origine l'augmentation plus que proportionnelle des emplois tertiaires dans ces régions.

- b) Les perspectives, à courte et à moyenne échéance, ne semblent pas aller vers un renversement des tendances. Si l'on prend l'exemple des écoles de niveau gymnasiel, actuellement examinées par la Commission fédérale de maturité en vue d'être reconnues, on constate que les filières de type D du canton de Zurich en représentent la majeure partie.

Par ailleurs, certaines décisions politiques, déjà prises ou en train de l'être, risquent d'avoir des effets négatifs (du point de vue que nous considérons ici) pour ce niveau de formation, notamment:

- L'abolition (envisagée) des subsides fédéraux aux bourses d'études priverait les cantons moins riches d'une incitation substantielle à développer (ou simplement à maintenir) leur système de bourses d'études;
- le concordat intercantonal - qui prévoit que les cantons non universitaires versent une certaine somme par tête d'étudiant aux cantons universitaires - n'affectera probablement pas trop les cantons riches non universitaires (ex. ZG), mais pourrait avoir des répercussions dans les cantons moins riches (qui pourraient être tentés de réduire le flux, parfois déjà faible, de jeunes vers les universités).

Un facteur pourrait par contre jouer un rôle positif: l'évolution démographique. Le sommet de la vague démographique traverse actuellement le niveau secondaire supérieure, mais dans les années à venir (et pour longtemps), le "réservoir" de jeunes "prêts" à faire des études tendra à diminuer. Une des réalisations possibles du système scolaire pourrait être alors d'élargir le "recrutement", c'est-à-dire essayer d'atteindre les jeunes des régions jusqu'ici sous-représentées.

Rappelons pour terminer que l'évolution économique internationale, et ses répercussions sur notre pays, en particulier au niveau des finances publiques, jouera bien sûr un rôle essentiel dans le domaine de l'éducation: soit en influençant directement le projet de décentralisation de l'offre scolaire (coût de nouvelles constructions, des réformes, etc.), soit en infléchissant les courants idéologiques et culturels qui constituent des déterminants importants de la demande éducative.

9. La formation professionnelle

Nous sommes de l'avis qu'il s'agit là d'un secteur d'importance capitale pour le maintien et le développement de structures sociales et économiques régionales viables dans les zones de montagnes. Par ailleurs, cette formation, telle qu'elle est prioritairement conçue en Suisse, selon le système de l'apprentissage, entretient des relations complexes avec le marché du travail local actuel. Une analyse détaillée de ce domaine dépasserait de loin le cadre de ce travail; nous nous contenterons donc d'indiquer quelques situations et problèmes, plus sommairement que pour les autres secteurs de l'éducation.

La formation professionnelle peut être réalisée au niveau secondaire post-obligatoire (niveau qui nous intéresse ici) ou au niveau tertiaire. La formation qui débute au niveau secondaire a lieu pour la grande majorité des jeunes (9/10) dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, s'échelonnant de 2 à 4 ans selon les contenus de la future profession. Si l'on prend en considération la situation des jeunes en formation dans la dixième année (celle qui suit la sortie de l'école obligatoire), on constate qu'environ 3/4 d'entre eux ont entrepris une formation professionnelle: ils sont donc largement majoritaires par rapport à ceux qui suivent d'autres types de formation.

9.1. Les hypothèses

9.1.1. Les hypothèses de base

Plus encore que pour les autres domaines éducatifs, il est difficile de considérer les problèmes de la formation professionnelle sous l'angle relativement restreint des relations entre offre et demande individuelle de formation; c'est pourtant ce que nous ferons dans ce chapitre, sans, pour l'instant, tenir compte des réflexions - pourtant importantes - concernant les liens entre formation professionnelle et développement économique et social.

Insuffisance de l'offre

Nous retrouvons ici la même problématique que pour d'autres domaines éducatifs traités précédemment; à la seule différence que, dans le cadre de la formation professionnelle, la situation est plus complexe, du fait de son caractère mixte: formation en entreprise et à l'école. Notre hypothèse d'une insuffisance de l'offre peut dès lors être scindée en deux volets:

- a) d'une part, le système de formation professionnelle suisse étant essentiellement basé sur deux piliers - cours théoriques (1 à 2 jours par semaine) et travail pratique en entreprise (3 à 4 jours) -, il ne suffit donc pas que l'offre "scolaire" soit assurée pour que l'apprenti puisse faire sa formation dans sa région natale ou de domicile. Or, un problème fondamental des régions de montagne est justement celui de l'insuffisance quantitative ou du manque de diversification du marché du travail. Vouloir apprendre certaines professions signifie donc pour le jeune montagnard abandonner sa région ou se transformer en "pendulaire" pour trouver l'entreprise prête à l'engager.
- b) d'autre part, le nombre de filières (des métiers) de formation professionnelle est important (environ 300 pour les seuls arts et métiers); il est très difficile pour les régions de montagne de réunir un nombre suffisant d'élèves en dehors de quelques formations les plus répandues (mécaniciens, vendeurs, etc.) pour qu'ils puissent suivre sur place les cours théoriques. Une partie des apprentis qui ont pourtant trouvé une place d'apprentissage dans leur région doivent tout de même prendre en charge un déplacement souvent assez long pour suivre les cours théoriques.

9.1.2. Des "situation-problèmes"

On retrouve ici la même problématique que pour la formation gymnasiale. Pour un jeune des régions de montagne, s'engager dans une formation professionnelle menant à un des métiers les plus qualifiés et les plus intéressants du point de vue contenu et revenu, signifie souvent la nécessité de s'éloigner de sa région natale, non seulement au cours de sa période de formation, mais probablement par la suite définitivement. Cette situation pose indubitablement le problème de l'inégalité pour les jeunes de ces régions par rapport à ceux vivant dans des régions plus urbaines. Cette situation se répercute d'ailleurs sur l'ensemble de la région qui perd de cette manière une partie de ses forces de travail.

D'autre part, ne pas pouvoir scolariser sur place tous les apprentis qui ont trouvé une place dans la région constitue aussi un handicap pour celle-ci, ne serait-ce que sur le plan d'une perte de poste de travail d'enseignants.

Naturellement, la raisonnablement des régions qui attirent les apprentis (le même que celui des cantons universitaires) est quelque peu différent: "nous formons vos apprentis et par là, nous nous chargeons d'une tâche qui ne devrait pas être la nôtre". Quoique justifiée, cette affirmation peut susciter quelques questions, notamment de savoir si les compensations (par ex. sous la forme de subsides fédéraux) et les avantages que ces régions retiennent pour leur propre économie n'équilibrent pas les dépenses supplémentaires assumées.

9.1.3. Les hypothèses opérationnelles

- a) Les écoles professionnelles, à temps complet ou qui assurent la formation théorique des apprentis, sont concentrées dans les régions urbaines du pays.
- b) Il existe un flux d'apprentis qui va des régions de montagne vers les régions urbaines: il est constitué de jeunes qui y suivent les cours théoriques 1 à 2 jours par semaine ou d'apprentis qui y travaillent, et résident le cas échéant hors de leur région d'origine.
- c) La proportion des diplômes professionnels, acquis dans les cantons urbains et économiquement forts, est plus importante que dans les cantons de montagne, ruraux et économiquement

faibles. Ce qui signifie que les jeunes de ces régions sont soit plus nombreux à ne faire aucune formation, soit doivent "émigrer" dans un autre canton pour suivre la formation théorique et, le cas échéant, pratique.

- d) La proportion des jeunes suivant des formations à temps complet - donnant accès, selon notre hypothèse, à des situations plus élevées et plus prestigieuses - est plus grande dans les régions urbaines que dans les régions de montagne et rurales.

9.2. La localisation des centres de formation professionnelle

Une des raisons pour laquelle il est difficile de se faire une idée globale à ce sujet est le nombre assez considérable de filières professionnelles existant dans notre pays (un peu moins de 300 pour les seuls arts et métiers). Il n'est par exemple pas toujours possible de parler de lacune dans l'offre dès qu'une formation n'est pas offerte. En effet, dans le cas où d'autres filières de formation conduiraient à des postes de travail à contenu et niveau assez semblables, le manque de diversification de l'offre ne constituerait pas, du point de vue individuel, une inégalité trop criante. Mais, dans les régions de montagne, les lacunes sont systématiques et généralement seules les filières les plus courantes y sont présentes (et parfois aucune).

La fig. 47 nous donne une image de la distribution des filières de formation professionnelle sur le territoire suisse.

9.3. Formation professionnelle: "l'émigration" scolaire des jeunes des régions de montagne et rurales, et le rapport avec les situations socio-géographiques et économiques

9.3.1: Les "Migrations scolaires"

- a) La fig. 48 montre bien que, dans certains cantons, les systèmes scolaires et de formation professionnelle se sont "hypertrophiés" avec l'apport de jeunes provenant d'autres cantons qui sont attirés par une offre scolaire et professionnelle plus diversifiée. En effet, dans ces cantons, la proportion entre les jeunes en 10^{ème} année (la première après l'école obligatoire) et ceux qui étaient à l'école obligatoire dans l'année correspondante dépasse (parfois de loin) les 100 %. Dans les cantons d'émigration, nous avons le phénomène contraire.

Fig. 47

Professions offertes dans les
écoles de formation professionnelle
(1979)

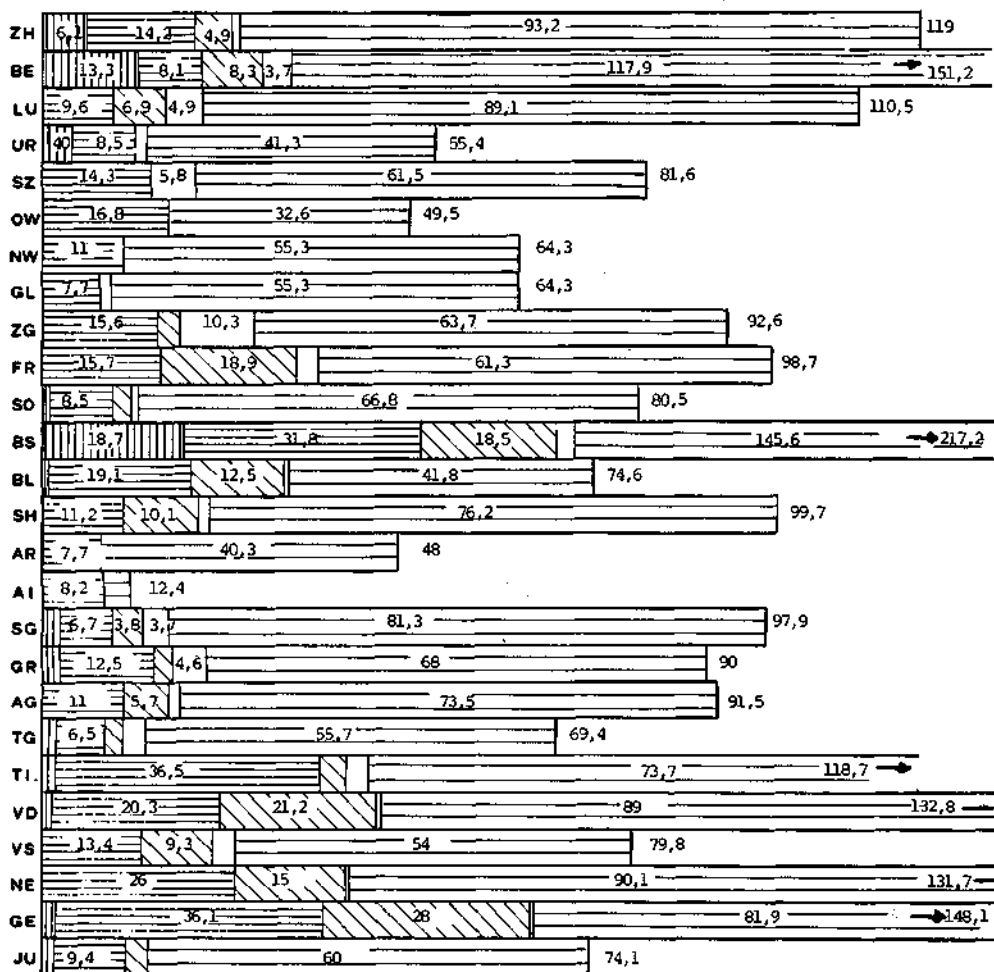


△	1 - 11	PROFESSIONS DIFFÉRENTES
▲	12 - 25	
△	26 - 40	
△	41 - 70	
△	71 - 100	
▲	PLUS DE 100	

Source: B. MEYER, sur la base de la
liste des éc.prof. de l'OFIANT

Fig. 48

Rapport entre le nombre d'élèves de la 10^{ème} année scolaire (la première du cycle supérieur II) et le nombre d'élèves de la 7^{ème} année (année 1980-81, resp. 1977-78)



10^{ème} année second. I

écoles de diplômés

formation professionnelle

maturité

formation des enseignants

Afin de montrer les implications de ces "migrations scolaires" dans le cadre d'ensemble d'un système cantonal de formation, nous avons comparé à la fig. 49 deux cantons: celui de BS, "canton-ville", "d'immigration scolaire" et celui de AI, canton "de montagne", "d'émigration scolaire"¹⁾.

- b) L'hypothèse selon laquelle les cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles constituent des bassins "d'émigration scolaire", peut être vérifiée en analysant le rapport entre le nombre de jeunes scolarisés dans le canton en 10ème année et celui de l'année correspondante de scolarité obligatoire dans le canton (soit l'effectif de 7ème année, trois ans auparavant). C'est ce que montre le calcul de la corrélation entre le taux d'élèves (y compris les apprentis) de 10ème année dans le canton par rapport aux jeunes en scolarité obligatoire (année correspondante) dans le canton et l'indicateur socio-économique IMRE (Suisse romande + TI $r = .87$, Suisse alémanique $r = .67$, ensemble de la Suisse $r = .60$) (cf. les fig. 50a et b.)

9.3.2. La composante "Formation professionnelle"

La composante essentielle des "migrations scolaires" est constituée par la formation professionnelle: c'est-à-dire qu'une partie importante de ces "migrants" sont des jeunes en formation professionnelle, qui suivent hors de leur canton une formation théorique et pratique ou seulement théorique.

Pour mieux cerner ce phénomène, on peut choisir trois approches différentes:

- a) Nous avons construit le taux I_f (jeunes en formation professionnelle en 10ème année / jeunes dans l'année correspondante de la scolarité obligatoire dans le canton - 7ème, 3 ans plus tôt) que nous avons ensuite mis en relation avec l'indicateur IMRE. On constate une corrélation positive (ensemble de la Suisse: $r = .54$, $N = 26$, $I_s = 3,15$).
- b) Nous avons analysé les taux cantonaux de diplômes professionnels, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de diplômes acquis dans le canton et le nombre de jeunes de 18 ans de ce

1) L'annexe 12 donne le même tableau pour l'ensemble des cantons. La largeur des filières correspond à l'importance du nombre d'élèves (les données de base sont de 77-78, mais les rapports n'ont pas fondamentalement changé depuis).

Fig. 49

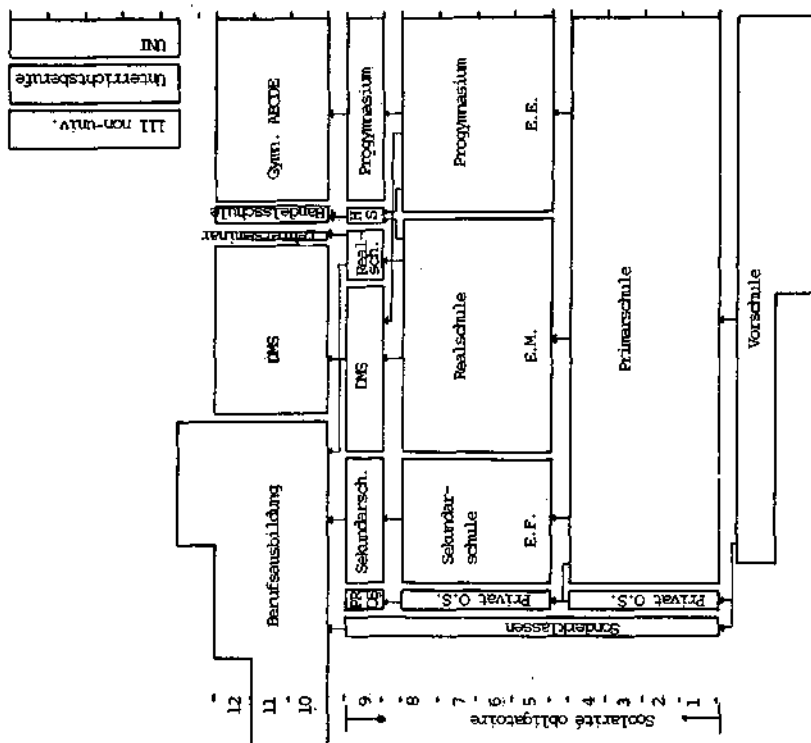
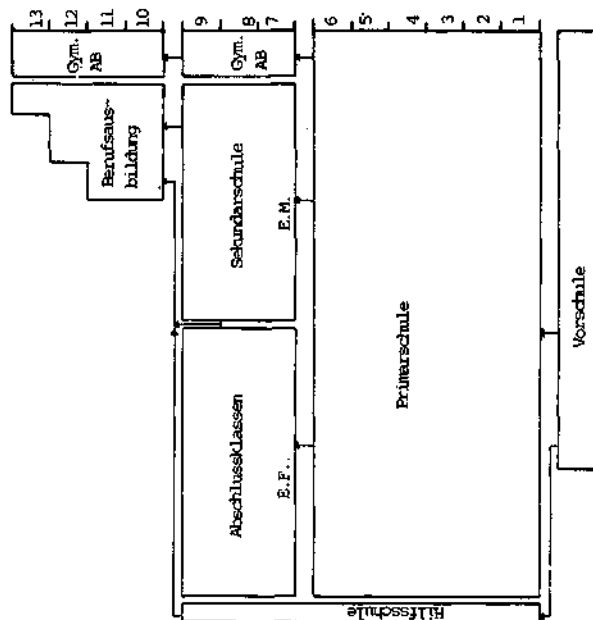


Fig. 50a

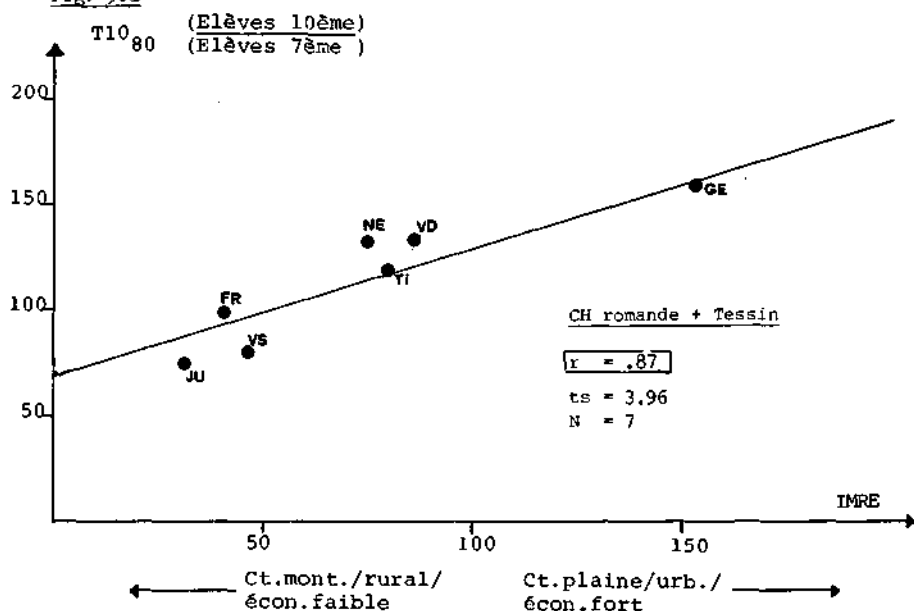
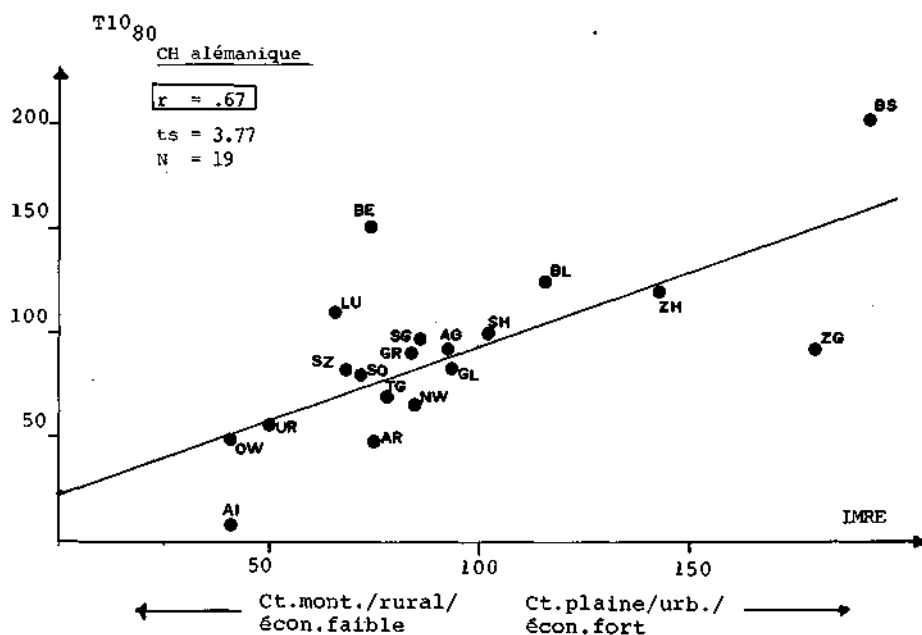


Fig. 50b



canton¹).

(Rappelons que la signification de ce taux est différente de celle du taux des maturités: en effet, ce dernier se réfère aux jeunes dont les parents sont domiciliés dans le canton considéré, tandis que le taux des diplômes professionnels se réfère au canton où ces diplômes ont été obtenus).

Nous avons mis en relation, pour les années 70, 75 et 80, les taux de diplômes professionnels et l'indicateur IMRE; et pour les 3 années en question, nous trouvons des corrélations significatives:

- en 1970: $r = .65$, $I_s = 4,13$
- en 1975: $r = .71$, $I_s = 4,84$
- en 1980: $r = .60$, $I_s = 3,72$

La fig. 51a et b nous donne une image de ces relations. Notons que les valeurs de la Suisse alémanique et de la Suisse latine se distribuent de la même manière: le "facteur culturel", que nous avions décelé pour les maturités, ne semble pas jouer de rôle ici. Par contre, la dispersion des valeurs de la Suisse alémanique est inférieure à celle de la Suisse romande: cela peut s'expliquer par le "phénomène Genève". Comme d'autres cantons très urbanisés (ex. BS), Genève a fortement développé son système scolaire, mais n'a pas pu compenser la diminution des apprentissages, créée par la "vague" des jeunes aux études, par l'apport d'apprentis venant des cantons limitrophes. En effet, le canton de GE n'a pas d'arrière-pays suisse où trouver des apprentis, et une augmentation de jeunes aux études correspond alors à une diminution de jeunes en formation professionnelle (cf. fig. 52).

Face au phénomène de "migration scolaire" entre cantons urbains et riches et cantons de montagne, ruraux et pauvres, on pourrait s'interroger sur son éventuelle similitude avec les migrations internationales. De même que les travailleurs étrangers ont souvent pris les places moins qualifiées laissées libres par les travailleurs suisses qui se sont élevés dans la pyramide sociale, les jeunes provenant des cantons moins urbanisés et tertiariés auraient pris les places, dans les filières de formation professionnelle, laissées libres par les jeunes citadins qui feraient des études.

1) Pour les années 70 et 75 nous avons repris (comme pour les maturités) les données du III^{ème} Rapport du Conseil de la science, et appliqué la même méthode d'actualisation que pour les maturités. Il faut rappeler que les imprécisions dues à cette méthode se répercuteront inévitablement sur les résultats. Voir données et calculs à l'annexe 16.

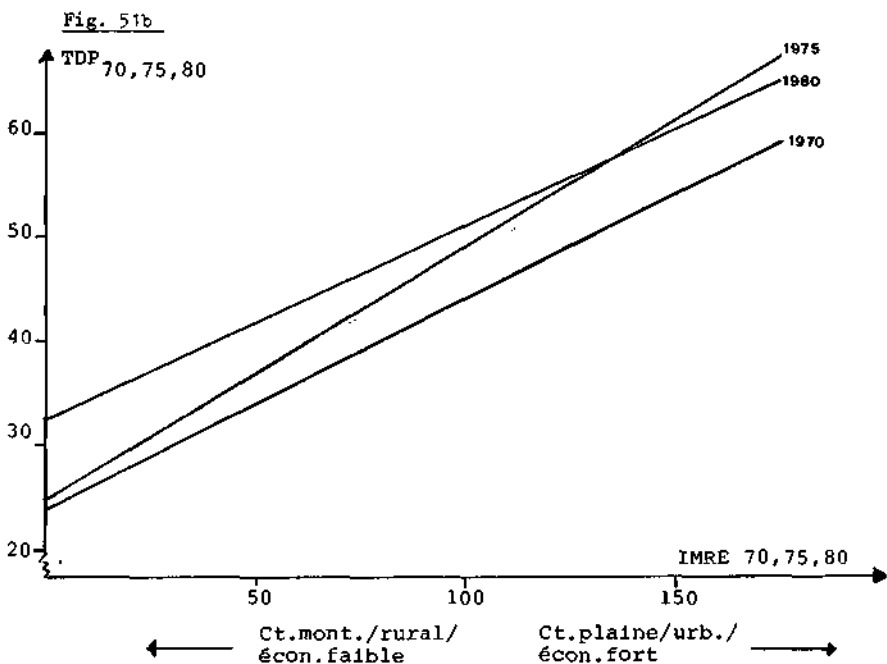
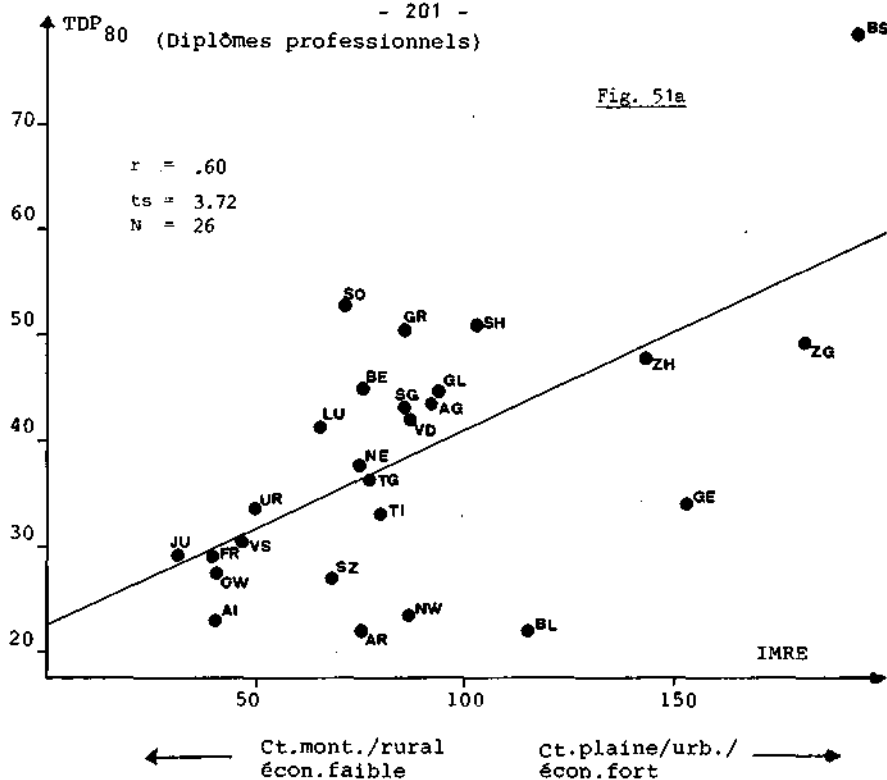
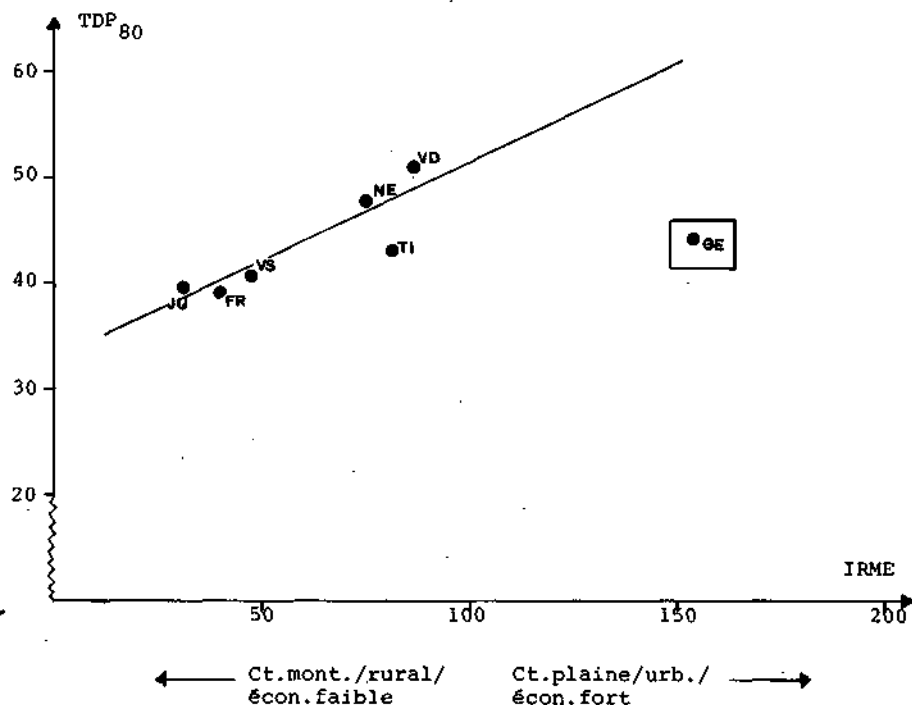


Fig. 52



c) Pour montrer de manière plus directe que les jeunes des régions LIM sont souvent contraints, pour acquérir leur formation professionnelle (du moins théorique), "d'émigrer", nous avons construit un indicateur qui, bien que très grossier et imprécis, donne une idée de ce phénomène: le rapport entre le nombre de jeunes en formation professionnelle par année et ceux qui, dans la même région, ont fréquenté 9 ans auparavant la 1ère classe primaire¹). On constate alors que pour l'ensem-

1) Nous avons construit les deux taux - régions LIM et Suisse - en faisant l'hypothèse d'une durée moyenne semblable des apprentissages (2,5 ans) et en appliquant la même correction démographique (celle de la moyenne suisse); d'où l'imprécision de ces données. Rappelons que cet indicateur a été constitué pour faire des comparaisons entre régions de montagne et l'ensemble de la Suisse; il n'a donc de validité que dans ce cadre-là, et ne peut pas être considéré comme indication absolue pour une région ni même pour l'ensemble de la Suisse.

bles de la Suisse, sur 100 enfants entrés à l'école, 81 se trouvent 10 ans plus tard en formation professionnelle; pour l'ensemble des régions LIM, le rapport est de 44 sur 100.

Trois explications - qui ne s'excluent pas mutuellement - sont possibles:

- une partie des jeunes des régions de montagne ont quitté la région en vue d'une formation professionnelle;
- d'autres jeunes sont restés dans les régions renonçant ainsi à acquérir une formation professionnelle;
- d'autres encore ont choisi sur place une formation professionnelle courte (c'est-à-dire de contenu comme de revenus plus modestes).

9.4. "Types" de formation professionnelle

Tout au long de ce chapitre, nous avons émis l'hypothèse que les centres urbains, et plus généralement les cantons fortement urbanisés, offrent des formations professionnelles non seulement plus diversifiées mais avec des contenus professionnels supérieurs (compétences professionnelles plus approfondies, et vraisemblablement chances d'accéder à une meilleure situation professionnelle). Pour vérifier cela, nous avons comparé:

- a) la durée moyenne des formations professionnelles offertes (l'hypothèse étant que la formation pour les professions "difficiles" et prestigieuses est plus longue que pour les autres): de ce point de vue, il ne semble pas que les écarts intercantonaux soient très significatifs;
- b) le rapport entre le nombre de jeunes suivant une école professionnelle à plein temps et ceux en apprentissage (avec l'hypothèse que le premier type de formation conduit, dans les conditions actuelles, à une situation professionnelle plus intéressante ou plus prestigieuse¹⁾).

Nous retrouvons dans ce secteur la même situation qui caractérise les gymnases et les écoles de diplôme: les écoles et les élèves "à plein temps" sont concentrés dans les cantons urbanisés et économiquement forts (corrélation avec IMRE: Suisse romande + TI $r = .79$, Suisse alémanique $r = .53$). Et comme pour les autres secteurs de formation, la proportion de jeunes en écoles à plein temps est significativement plus importante en Suisse latine qu'en Suisse alémanique (voir fig. 53a et b).

1) Ce qui ne signifie nullement qu'un système de formation professionnelle entièrement "en écoles" serait plus efficace que le système actuel basé essentiellement sur l'apprentissage.

Fig. 53a

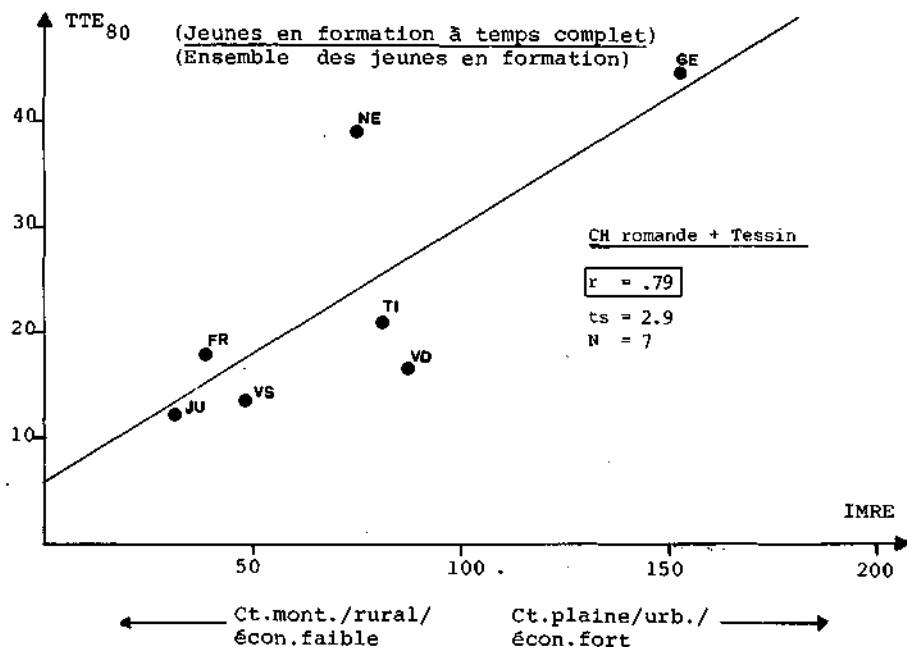
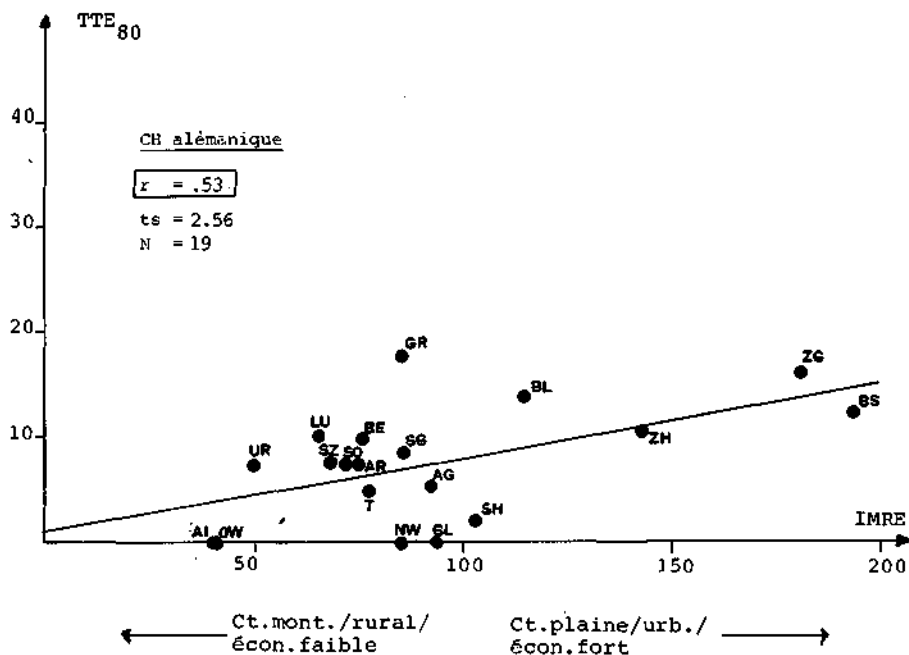


Fig. 53b



9.5. Des causes, des perspectives

- a) Plus ancora que dans les autres domaines éducatifs, les facteurs économiques (en particulier ceux liés au marché du travail) sont ici directement responsables des disparités observées. En effet, le système de formation par apprentissage implique que l'offre de la formation professionnelle soit calquée sur la structure régionale de l'économie; seule une région économiquement forte pourra offrir une palette de formations professionnelles diversifiées.

Néanmoins, à côté de ce facteur économique, d'autres raisons (par ex. d'ordre administratif) empêchent une décentralisation plus poussée des cours pour apprentis. Celle de pouvoir former (cours théoriques) les apprentis sur place est d'ailleurs une des revendications de plusieurs régions LIM. Celle qui implique que les apprentis des professions voisines puissent suivre les mêmes cours, de telle manière que leur nombre soit suffisant pour qu'un centre professionnel "de montagne" puisse fonctionner.

- b) Invoquer les facteurs économiques pour expliquer les situations éducatives renvoie aux incertitudes liées aux développements technologiques, aux fluctuations des systèmes monétaires, aux soubresauts énergétiques (les régions horlogères, jadis florissantes, en savent quelque chose ...). Tracer les perspectives éducatives dans cette situation paraît difficile. Si l'on considère l'évolution des indicateurs économiques rendant compte des situations cantonales, on constate que des situations stables, de "solidité" économique dans certaines régions (ex. ZH, BS, etc.) côtoient des fluctuations importantes dans d'autres régions.

Deux facteurs devraient globalement influencer la formation professionnelle dans un proche avenir: l'un négatif, lié à la situation économique internationale de plus en plus mauvaise et aux difficultés structurelles ou conjoncturelles de notre économie nationale et en particulier régionale (zones horlogères, etc.). (La Suisse est un des seuls pays occidentaux à ne pas connaître le fléau du chômage, en particulier le chômage des jeunes, mais cette situation pourrait ne pas durer éternellement!). L'autre facteur est - du point de vue de la formation professionnelle - plutôt positif dans la situation actuelle: les générations qui s'apprentent à entrer en apprentissage sont de plus en plus réduites, et par conséquent, ces jeunes devraient avoir moins de difficultés à trouver des places d'apprentissage qui leur conviennent.

S'il n'est déjà pas aisé dans le domaine de la formation professionnelle d'exprimer des prévisions globales pour tout le pays quant au jeu de l'offre et de la demande de formation, il paraît encore plus hasardeux de le faire pour des régions particulières du pays (par ex. celles de montagne). Ceci en tenant compte en particulier des développements (ou évolutions) économiques différenciés.

Un phénomène relativement nouveau en Suisse, mais bien connu dans d'autres pays, pourrait par ailleurs introduire une autre dimension dans la comparaison entre régions rurales et de montagne et régions urbaines. Jusqu'ici, urbanisation a signifié en même temps développement économique: la crise économique qui frappa certains secteurs pourrait par contre faire surgir la réalité de régions simultanément à forte concentration urbaine et mauvaise situation économique. C'est le phénomène parfois appelé des "anciennes villes industrielles" devenues des poches de pauvreté et de chômage. La situation actuelle de certaines villes suisses comme Bienne et La Chaux-de-Fonds offre à ce point de vue des perspectives inquiétantes, et qui ne manqueront pas de se refléter sur les situations éducatives.

10. La formation tertiaire (en particulier universitaire)

Selon la définition courante (ex. celle de la statistique scolaire suisse), la formation tertiaire comprend toutes les formations qui suivent la formation secondaire, à l'exception toutefois de l'éducation récurrente (recyclage, perfectionnement, etc.), et plus généralement de l'éducation des adultes.

Les nombreuses formations tertiaires se différencient en deux catégories: d'une part, nous avons la formation non universitaire (écoles techniques supérieures, écoles commerciales supérieures, une partie de la formation des enseignants, écoles sociales, écoles de tourisme, etc.); et d'autre part, la formation universitaire dispensée essentiellement dans les Hautes Ecoles. Dans ce qui suit, nous aborderons uniquement le domaine universitaire, et ceci parce que la dispersion des formations tertiaires non universitaires rend difficile le traitement statistique des données disponibles.

En 1981-82, les 61'374 étudiants (dont 49'646 suisses) se répartissent - de manière très peu homogène - dans les Ecoles polytechniques et les 8 Universités (ainsi, l'Université de Zurich compte 14'786 étudiants, celle de Neuchâtel 1'928).

10.1. Les hypothèses

10.1.1. Les hypothèses de base

La distribution géographique de l'offre universitaire est caractérisée par sa concentration dans quelques centres urbains. Il est "acquis" que ce sont des villes importantes du plateau qui sont sièges d'universités: ni les régions alpines, préalpines ou jurassiennes, ni les régions transalpines ne comptent sur de telles structures éducatives. (Rappelons les insuccès relativement récents des efforts tendant à instaurer des facultés universitaires à Lucerne et Aarau, et rappelons aussi que le projet d'un Centre universitaire tessinois est "congelé" en attendant une meilleure situation financière).

Il ne s'agit pas ici de revenir sur les raisons historiques qui ont déterminé cet état de fait, mais de souligner, en revanche, que - du point de vue des principes - cela ne devrait pas a priori impliquer des écarts dans les proportions des jeunes fréquentant les universités. Or, l'hypothèse que nous formulons ici, est précisément que les jeunes des régions de montagne accèdent à l'université beaucoup moins fréquemment (et aisément) que ceux des autres parties du pays. Nous retrouvons là l'aboutissement d'un phénomène dont nous avons décrit la naissance dans le chapitre concernant la formation gymnasiale. Ainsi, nous reprenons l'hypothèse émise pour le niveau gymnasial, à savoir que les encouragements (bourses par ex.) qui devraient compenser les faiblesses de la demande de formation universitaire, ne sont pas suffisants pour les régions de montagne, rurales et économiquement faibles.

10.1.2. Une situation-problème

Les mêmes arguments que ceux concernant la formation gymnasiale sont valables et ce à plus forte raison pour l'université; nous ne les répétons donc pas ici.

10.1.3. Les hypothèses opérationnelles

- a) Les taux cantonaux de fréquentation universitaire sont fonction de la situation socio-géographique et économique du canton: moins un canton est montagnard et rural, plus il est économiquement fort et plus ses jeunes fréquentent l'université. En revanche - contrairement à l'opinion courante -, le fait qu'il s'agisse ou non de cantons universitaires ne devrait pas jouer un rôle déterminant.

- b) A l'intérieur des cantons, des disparités importantes existent: au point que l'on peut affirmer que les régions de montagne des cantons "mixtes" (montagne/plaine et ville) ont un comportement, du point de vue de la fréquentation universitaire, analogue à celui des cantons de montagne, et donc très différent de celui de la partie urbaine du canton¹⁾.

10.2. Formation universitaire et situations socio-géographiques, économiques et culturelles

- a) Nous définissons le taux cantonal de fréquentation universitaire (IEC) comme le rapport entre le nombre d'étudiants d'un canton et celui des jeunes d'âge correspondant du canton (comme l'OFS, nous avons choisi la tranche 20-24 ans).

Si nous mettons en relation ces taux cantonaux avec l'indicateur IMRE qui caractérise les cantons comme plus ou moins montagnards, ruraux, économiquement faibles ou forts, nous constatons pour les étudiants universitaires l'existence d'une situation parfaitement semblable à celle concernant les taux de maturité: des corrélations remarquablement étroites entre IEC et IMRE (Suisse romande + II: $r = .97$; Suisse allemande: $r = .80$, ensemble de la Suisse: $r = .65$). Cela signifie que, plus le canton est de montagne, rural et économiquement faible, et moins ses jeunes fréquentent les hautes écoles (fig. 54a et b).

Comme dans le cas de la formation gymnasiale, nous retrouvons la même différence de comportement entre la Suisse allemande et la Suisse latine; et comme pour la maturité, nous pouvons expliquer ce "facteur culturel" par des comportements différents de la société face à la question des jeunes filles aux études. En Suisse latine, non seulement les filles font, globalement, plus souvent des études, mais plus le canton est

1) Note méthodologique

Au moment où nous rédigeons ces lignes (début 1982) nous ne sommes pas encore en possession des données démographiques plus récentes (1980). Les données que nous utilisons ici ont été pour une part publiées par l'OFS en 1980 dans "Différences régionales et selon le sexe dans l'accès aux hautes écoles en Suisse, 1979-80". D'autres nous ont été fournies directement par le même office. (Les données concernant les étudiants se réfèrent à l'année 1979-80). A l'annexe 14, nous avons reproduit les remarques de l'OFS concernant la fiabilité de ces données. Au vu des arguments qui y sont développés, une certaine prudence dans l'interprétation est de rigueur.

Fig. 54a

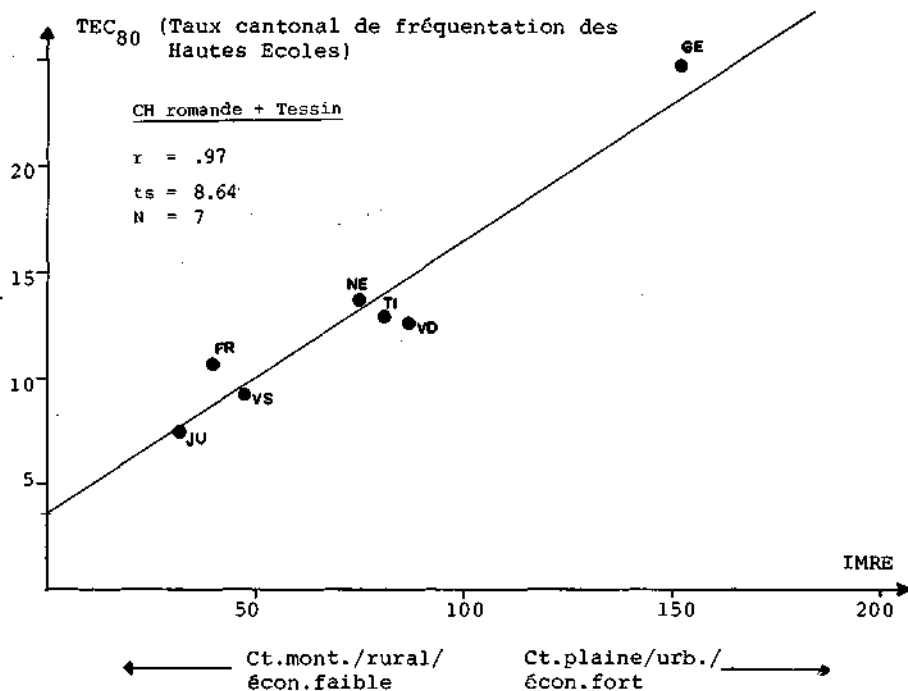
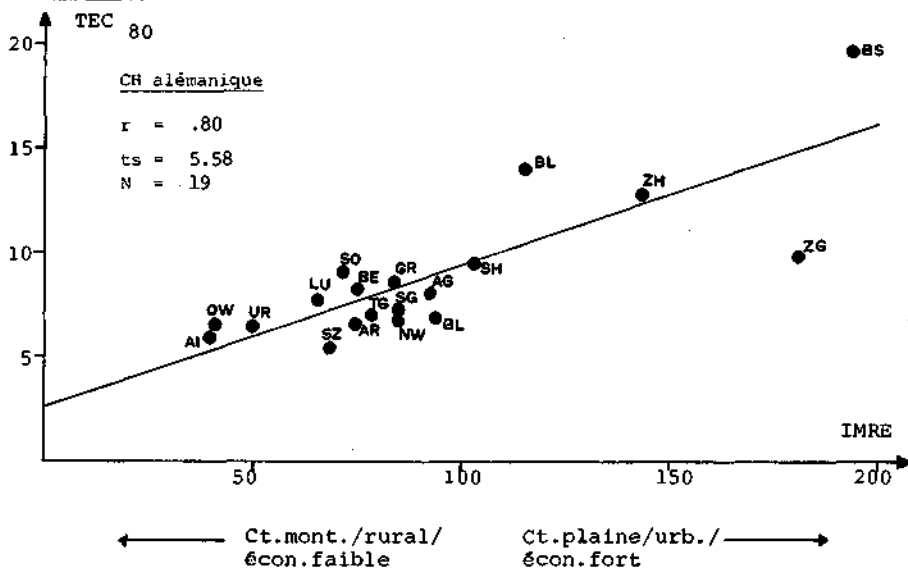


Fig. 54b



urbain et riche, et plus ce phénomène devient évident; au point que dans les cantons-villes (CE) la proportion entre filles et garçons aux études tend à se renverser en faveur des filles (fig. 55a et b)

Si nous comparons les droites de régression des corrélations entre IMRE et les taux d'étudiants d'une part, et entre IMRE et les taux de maturité d'autre part, nous constatons que les différences ne sont pas très importantes. La situation au niveau de la maturité préfigure donc bien, à ce point de vue, celle dans les Hautes écoles.

- b) Si l'on considère l'ensemble des régions de montagne, on constate que leur taux de fréquentation universitaire est significativement inférieur à celui de l'ensemble de la Suisse (cf. annexe 14)

	total	garçons	filles
régions de montagne	6.4 %	9.0	4.0
ensemble de la Suisse	10.7 %	14.6	6.5

- c) Nous n'avons pas la possibilité d'étudier l'évolution des taux de fréquentation des Hautes écoles dans le temps, comme nous l'avions fait pour les taux de maturité. En prenant seulement en considération l'augmentation du nombre des étudiants dans les différents cantons (de 1975 à 1980), il est difficile d'y déceler une tendance très nette et qui aurait une signification précise. Ceci est dû en partie à la grossièreté de l'observation. Mais probablement un autre phénomène intervient: à savoir celui des bacheliers ne s'inscrivant pas (ou du moins pas immédiatement) à l'université, cet effectif étant en augmentation¹⁾.

Nous avons néanmoins procédé à une comparaison diachronique qui, bien que non irréprochable du point de vue méthodologique, semble confirmer, dans le domaine des Hautes écoles, la même tendance que nous avons remarquée pour la maturité. A savoir que le fossé entre cantons économiquement faibles, donc en grande partie aussi "de montagne" et ruraux, et les cantons économiquement forts est en train de s'accroître quant aux étudiants. En effet, en 1973, l'OFS a calculé que la corrélation entre proportion d'étudiants et revenu cantonal était, pour 1971-72, de $r = .72$; il a publié²⁾ le graphi-

1) cf. "La maturité ... et après", dans Etudes et Carrières, septembre 1981, no 36; ainsi que KIENER U., NEIDHART J.B., "Veränderungen im Uebertrittsverhalten nach der Matur", document du CSS, février 1982, Berne.

2) "Les étudiants des Hautes écoles suisses, semestre d'hiver 1971-72", OFS, 1973.

Fig. 55a

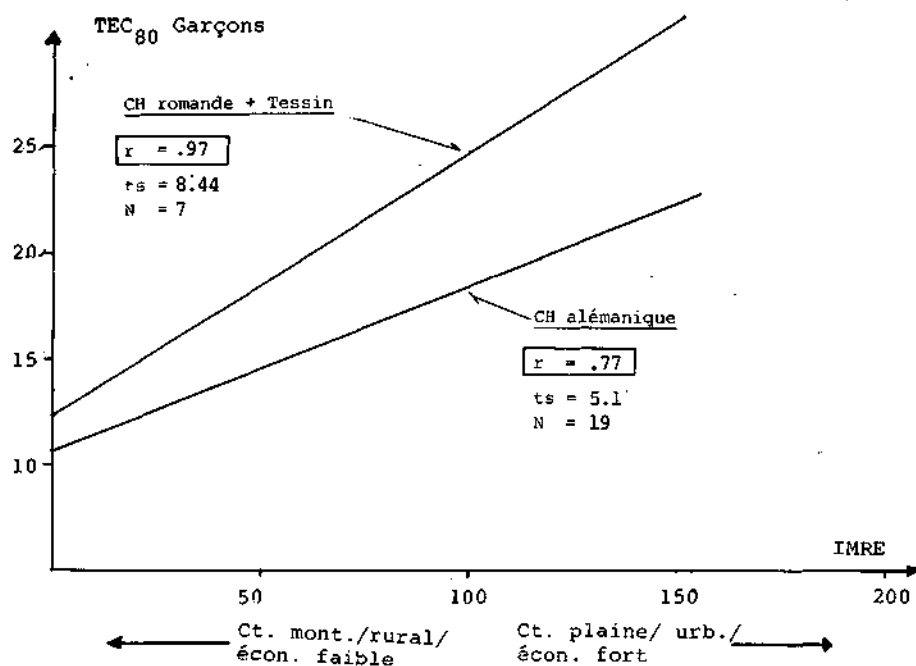


Fig. 55b

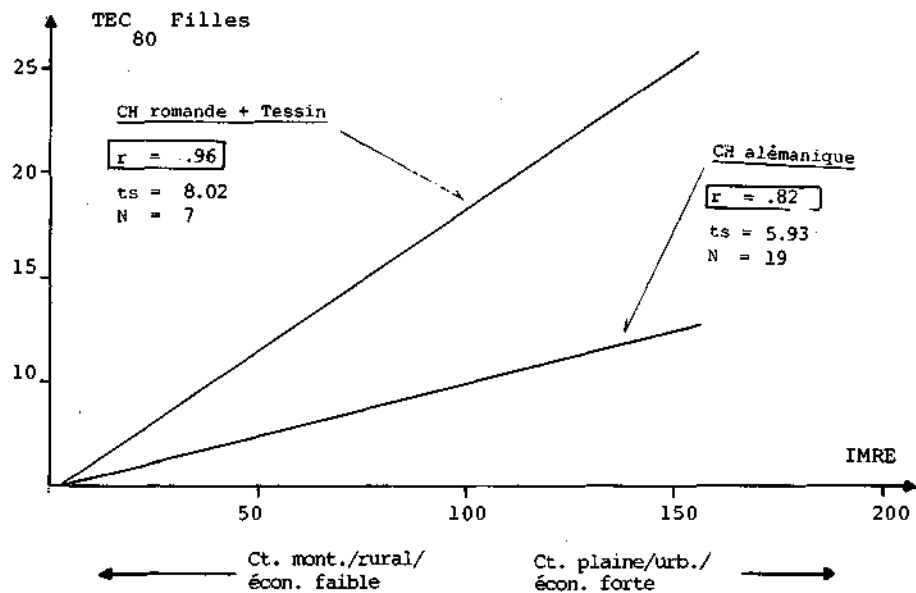
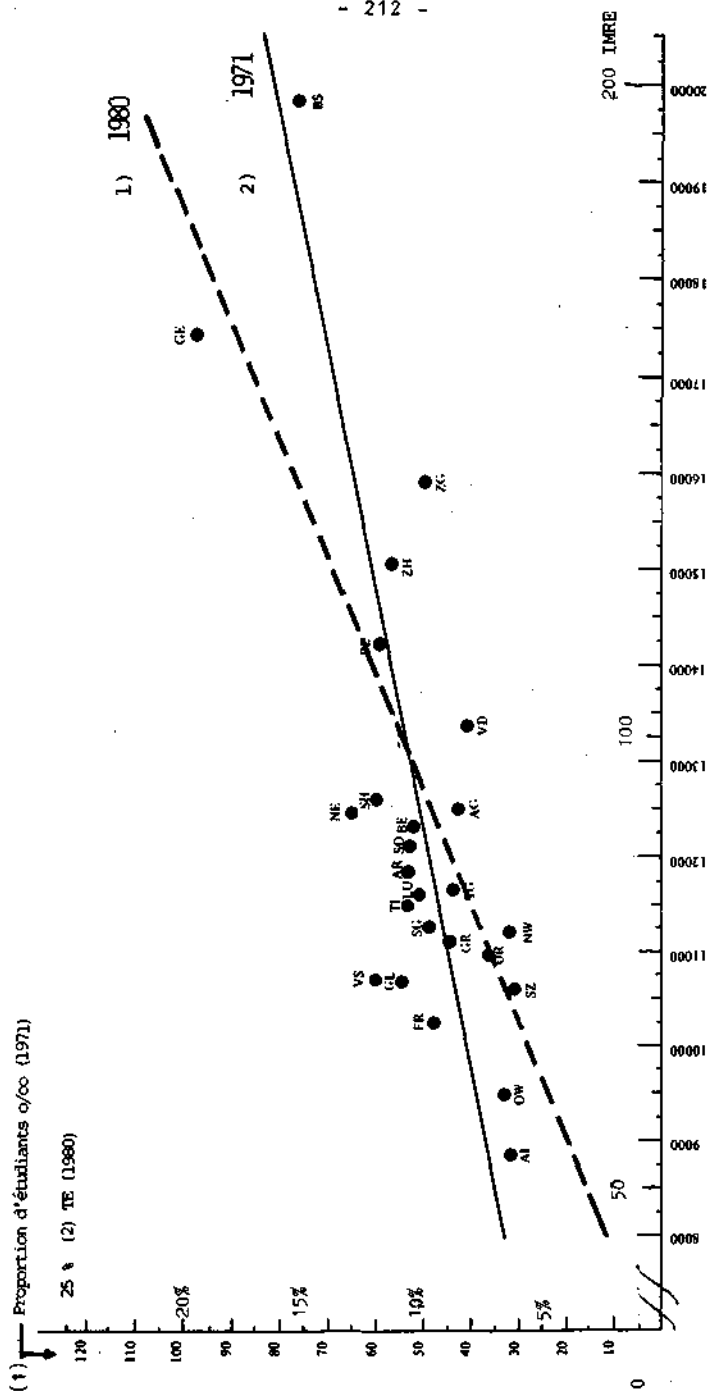


Fig. 56:
Corrélation entre la proportion d'étudiants et le revenu cantonal par habitant (1971) (1);
Corrélation entre le taux d'étudiants et INPE (1980) (2)



Source: "Les étudiants des Hautes Ecoles, 1971-1972", BFS, 1973

+ données propres

Revenu cantonal par habitant (francs)

que reproduit à la fig. 56. Dans le même graphique, nous avons également tracé la droite de régression de la corrélation entre IEC et IMRE, que nous avons calculé avec les valeurs de 1980 ($r = .65$). Or, la pente de cette dernière est plus forte que celle de la droite de régression pour 1971¹⁾.

- d) Malgré l'opinion courante, les différentes facultés n'offrant pas des débouchés professionnels équivalents. Non seulement du point de vue de la possibilité de trouver rapidement un poste de travail après les études, mais également par rapport aux revenus liés à la profession, au prestige qui l'entoure, au contenu du travail. Il est indiscutable que, sur ce plan, les professions médicales (académiques) viennent de loin en tête du classement.

Nous avons donc considéré les "comportements cantonaux" par rapport au choix des facultés de médecine. Non seulement la proportion des étudiants dans ces facultés, rapportée à la population d'âge correspondante, est fortement corrélée²⁾ avec notre indicateur socio-géographique et économique IMRE (comme c'est le cas pour l'ensemble des étudiants); mais, si l'on considère la proportion des étudiants en médecine par rapport à l'ensemble des étudiants, on constate une corrélation positive non négligeable entre cette proportion et IMRE ($r = .62$ pour l'ensemble de la Suisse).

Cela signifie non seulement que les jeunes des cantons urbains et riches font plus facilement des études, mais également, si le cas de la médecine se confirmait dans d'autres branches, qu'ils sont à même de choisir plus fréquemment les filières plus prestigieuses.

10.3. Disparités des taux de fréquentation des Hautes Ecoles à l'intérieur des cantons

Nous avons vu dans le chapitre précédent que si nous considérons le canton dans son ensemble, il se comporte, du point de vue que nous étudions ici (fréquentation universitaire), différemment selon sa situation économique et culturelle. Les données que nous présentons dans le présent chapitre permettent d'aller plus loin

-
- 1) Bien entendu, il ne s'agit que d'une comparaison indicative. D'une part en effet, la base démographique est différente (30-27 ans, 19-23 ans), et d'autre part, l'indicateur socio-économique n'est pas la même.
- 2) Suisse romande + FL, $r = .97$; Suisse alémanique, $r = .80$; ensemble de la Suisse, $r = .73$).

dans cette analyse et d'affirmer qu'il n'existe pas de "situations cantonales" dans ce secteur; mais bien des "situations régionales".

Nous avons d'une part les régions de montagne qui ont à ce point de vue des situations pratiquement toutes semblables, et d'autre part, les autres zones qui se différencient entre elles selon le degré d'urbanisation et la situation économique. Les fig. 57a, b et c illustrent cette dichotomie: nous constatons en effet que les parties "de montagne" des cantons mixtes se comporte de la même manière que les cantons entièrement de montagne et ont donc des taux de fréquentation universitaire assez bas. Les parties "non de montagne" des cantons mixtes suivent pour leur part le comportement des cantons urbains et de plaine. Ce fait nous paraît fournir matière à réflexion à ceux qui soutiennent que les taux de fréquentation universitaire dépendent, essentiellement, de la politique éducative, plus ou moins "sévère" ou "laxiste" du canton du point de vue de la sélection.

10.4. Les encouragements aux études

En ce qui concerne les bourses d'études, ce qui a été dit pour le niveau gymnasial s'applique également pour les étudiants universitaires: les 50 millions de francs pour les bourses se répartissant de manière peu équilibrée dans les différents cantons. Les montants alloués pour des situations financières analogues des étudiants qui en bénéficient sont passablement différents (cf. annexe), de même que les montants par tête d'habitant mis à disposition par les cantons. De très légères corrélations positives existent entre ces deux indices et l'indicateur sociogéographique et économique LMRG. On peut évidemment se demander quelle sera la situation dans le secteur des bourses, dans le cas - très probable - où les subsides fédéraux aux cantons - inversement proportionnels à leur situation économique - sont abolis.

10.5. Cantons universitaires et non universitaires

Si l'on examine les fig. 55a et b, on peut noter que les cantons universitaires ne se comportent pas, du point de vue des taux de scolarisation, de manière fondamentalement différente que les autres cantons dans la même situation socio-géographique, économique et culturelle. Depuis quelques années, les cantons universitaires se plaignent des coûts croissants de leur université, coûts qui ne sont pas partagés avec les cantons non universitaires (si non par le truchement des subsides fédéraux) même si les

Fig. 57a

Proportion des étudiants (garçons) par rapport à la population résidente de la même classe d'âge

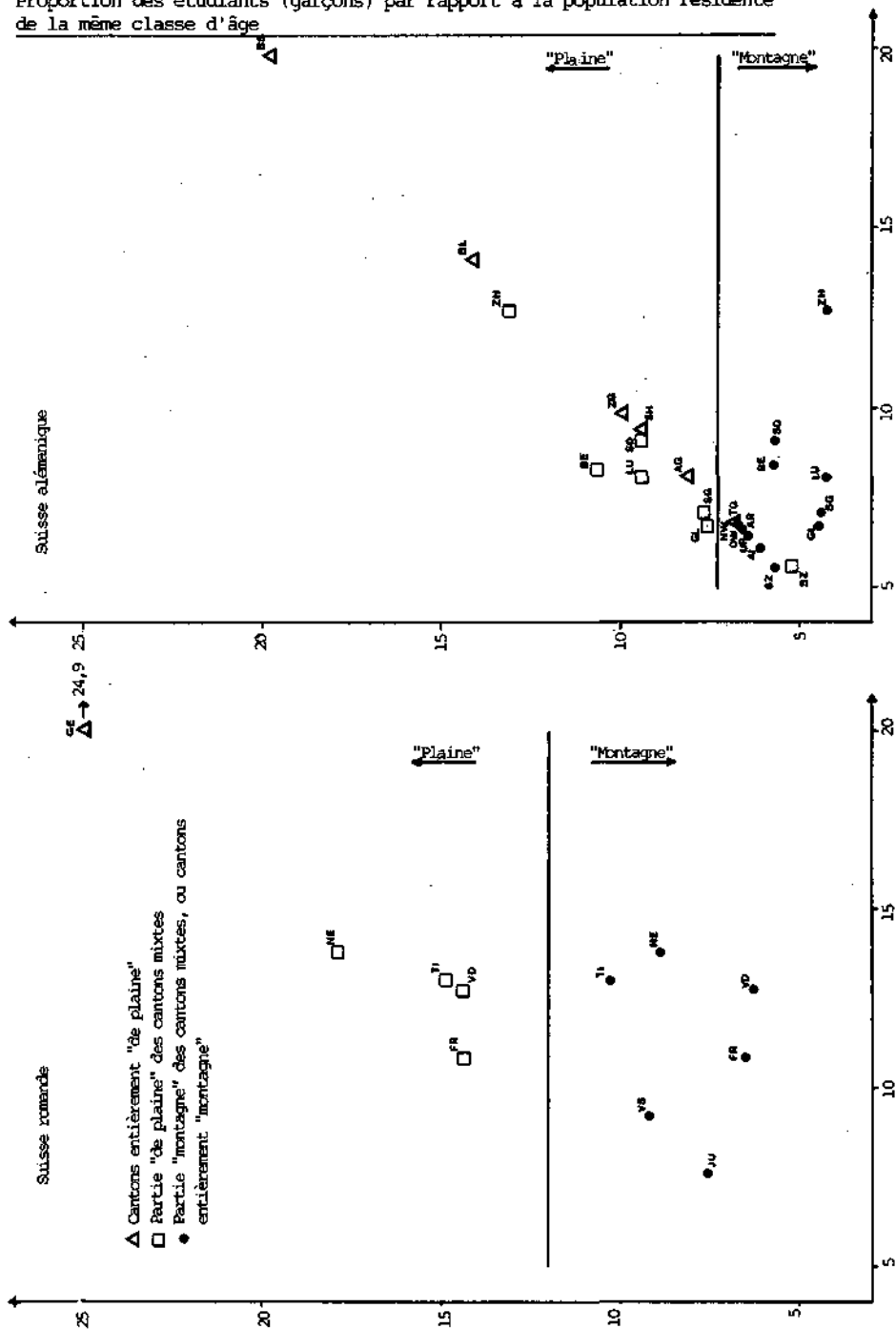


Fig. 57b

Proportion des étudiantes par rapport à la population résidente de la même classe d'âge et du même sexe

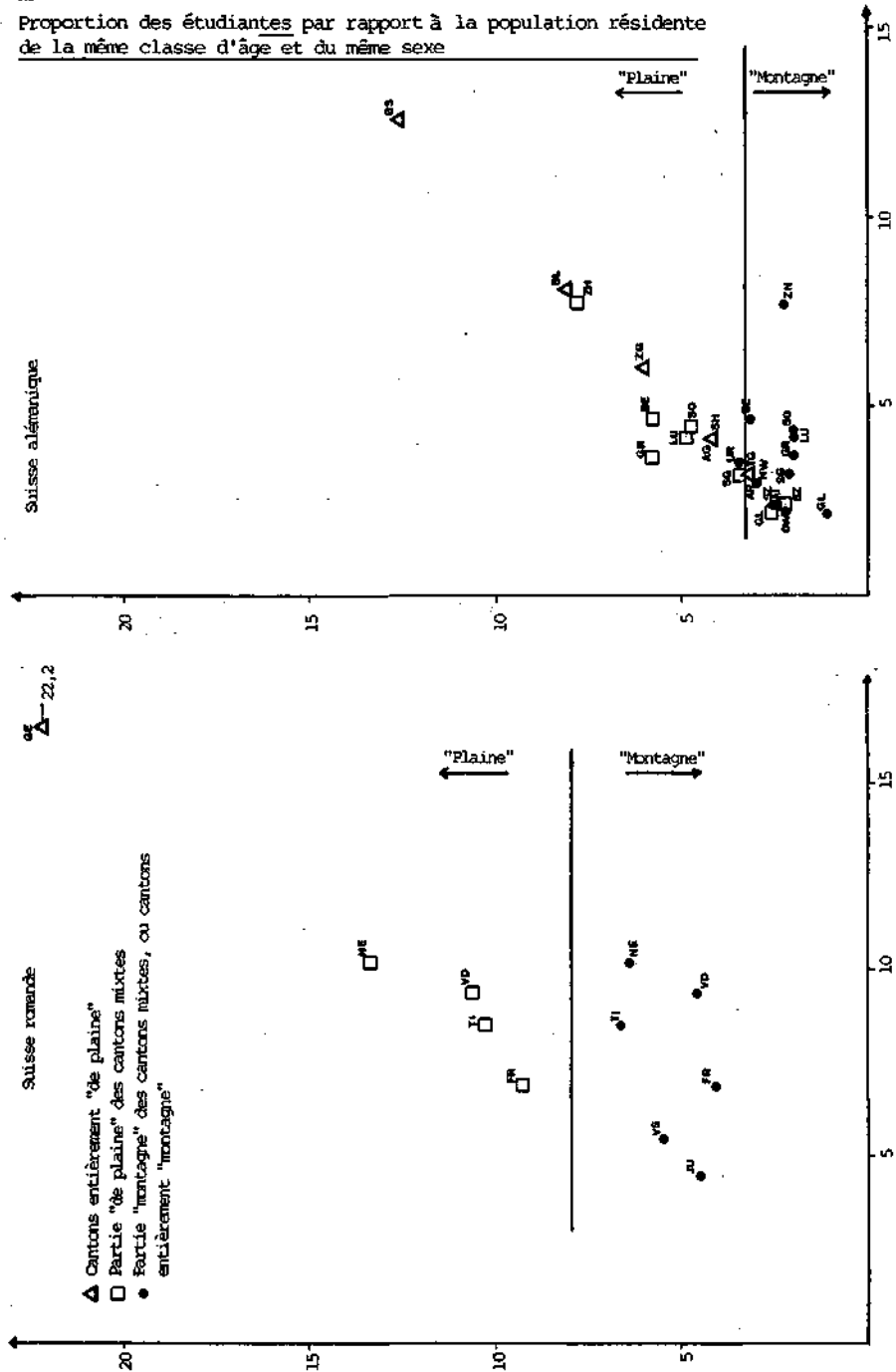
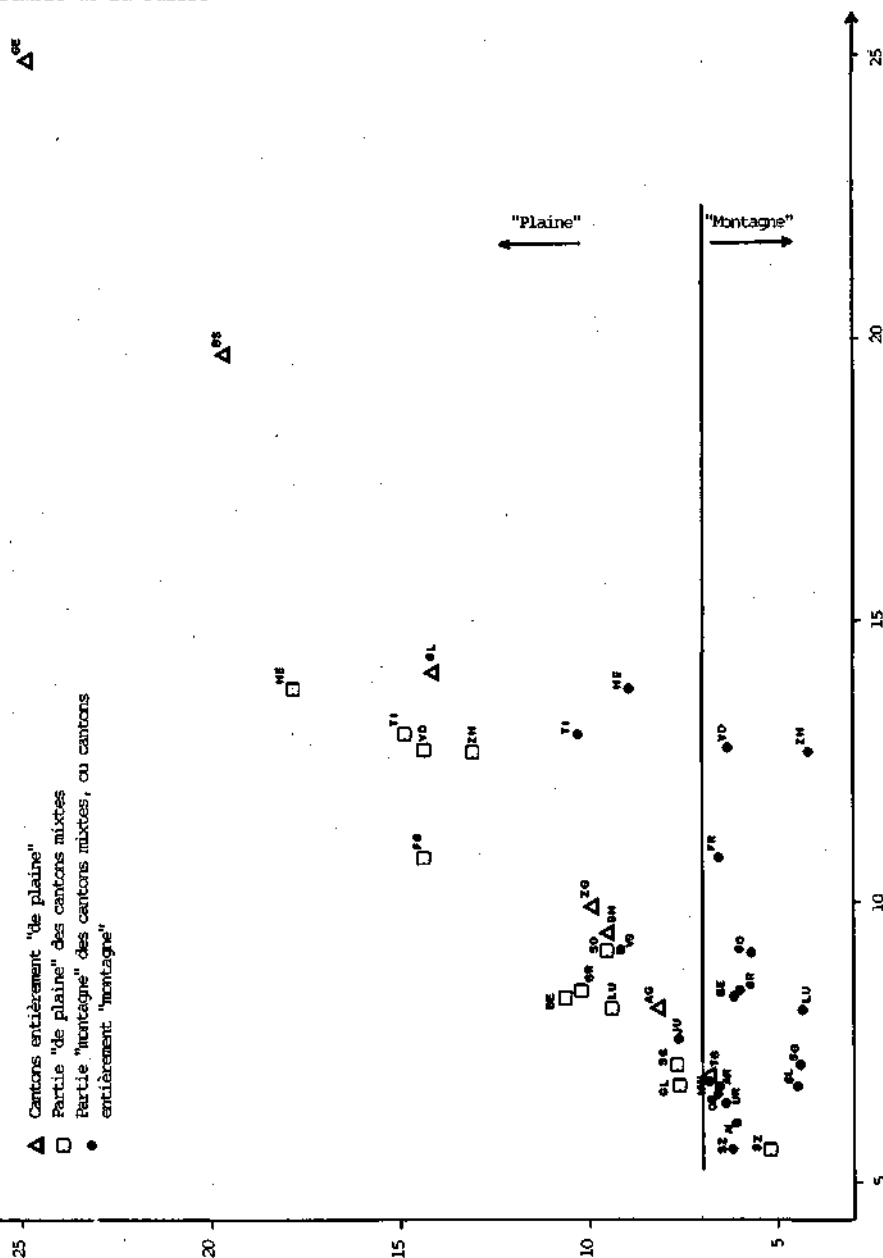


Fig. 57c

Proportion des étudiants (garçons et filles) par rapport à la population résidente de la même classe d'âge

Ensemble de la Suisse



ressortissants de ces cantons en bénéficient. Récemment (fin 1979), on est arrivé à la mise sur pied d'un concordat intercantonal qui prévoit d'associer les cantons non universitaires au financement des universités. Ceux-ci devront payer 3'000 frs par étudiant de 1981 à 83 (le montant passera ensuite à 4'000 frs, pour atteindre 6'000 frs en 1986).

Ca n'est pas la place ici d'analyser dans quelle mesure les cantons universitaires sont dans ce domaine et sous l'aspect purement financier défavorisés, ni de juger si le poids financier imposé par l'université est effectivement important. Ce qui paraît par contre utile à rappeler est que ces cantons retirent quelques avantages non négligeables de leur université pour leur propre marché du travail; pour le prestige (cf. le rayonnement d'une ville de moyenne importance comme Fribourg); pour les services dont ces cantons peuvent bénéficier (les cliniques universitaires par exemple). Certaines études font même état d'un bilan économique net que les cantons universitaires réaliseraient grâce à leur université¹).

Ce qui nous intéresse dans le cadre de la présente étude est plutôt d'essayer de prévoir l'effet du concordat sur les taux de fréquentation des universités. Il est difficile de prévoir si les rentrées supplémentaires auront des effets sur la fréquentation universitaire des jeunes des cantons universitaires; cela nous paraît peu probable. De même, nous ne pensons pas que les cantons non universitaires riches soient affectés par ces mesures. La question est plus complexe pour les cantons non universitaires économiquement faibles, de montagne et ruraux, qui ont déjà, rappelons-le, de faibles taux de fréquentation.

Le risque que le coût supplémentaire pour chaque étudiant puisse jouer un rôle négatif sur l'attitude de la politique cantonale face à l'encouragement aux études, n'est pas à négliger. Ceci spécialement si, aux frais dus au concordat, s'ajoutera la manque à gagner consécutif à l'abolition des subsides fédéraux pour les bourses d'études.

1) cf. G. PULT: "Coûts et bénéfices de l'université pour la collectivité neuchâteloise", Neuchâtel, 1977. Cet auteur établit un bilan global en considérant l'effet multiplicateur de revenu injecté dans l'économie cantonale par les subsides fédéraux, ainsi que les conséquences au niveau du marché du travail local, de l'attractivité de la région, etc.; tous ces facteurs ayant une répercussion sur la rentrée fiscale du canton.

10.6. Des causes, des perspectives

- a) Les causes des disparités que nous avons relevées pour le niveau universitaire entre régions du pays sont vraisemblablement les mêmes que celles concernant la maturité. Nous pouvons donc nous y référer. Plus généralement, on peut dire que nous retrouvons au niveau universitaire l'aboutissement d'une situation de disparité qui se crée déjà au niveau secondaire, si ce n'est pas avant. Moins d'élèves dans les filières à exigences élevées des régions de montagne, moins de bacheliers et donc moins d'étudiants ... Et pour la suite, un niveau moindre de formation globale de la population et des situations professionnelles considérées comme moins intéressantes.
- b) Même s'il est vrai qu'il y a une certaine disjonction entre maturité et fréquentation d'une Haute école (à cause des bacheliers qui ne s'immatriculent pas), nous pensons que les perspectives peu optimistes qui semblaient se dégager par rapport à la formation gymnasiale, sont aussi valables pour la formation universitaire: les disparités entre régions ne semblent pas prêtes à se résorber.

11. Education des adultes

Ce n'est que depuis quelques années que l'éducation des adultes est reconnue comme partie intégrante du système éducatif: il n'est en effet pas facile de tracer les limites entre les contenus éducatifs, les activités culturelles, celles d'animation, les activités dites de temps libre, la formation continue directement liée, pratiquement, à chaque métier (lors d'innovations technologiques par exemple). On range néanmoins les activités multiples qui entrent dans la catégorie de l'éducation des adultes dans un secteur professionnel - perfectionnements professionnels ou recyclages - et dans un secteur culturel (qui comprendra aussi bien les derniers développements de l'astrophysique que les cours de langue, etc.).

La diversité des contenus, mais aussi celle des institutions (en grande majorité privées) s'occupant d'éducation des adultes est, en partie du moins, responsable de l'absence presque absolue de données statistiques dans ce domaine. Ainsi, il nous est impossible de procéder à une analyse quantitative de la situation de l'éducation des adultes dans les régions de montagne. L'analyse des chapitres consacrés à l'éducation dans les "Programmes de développement" des régions LHM, des études de ces régions sous

l'angle culturel¹), ainsi que la connaissance directe de certaines situations régionales nous amènent à émettre l'hypothèse que l'offre d'éducation des adultes dans les régions de montagne ne répond pas (ou du moins pas toujours) ni qualitativement, ni quantitativement aux besoins (exprimés ou implicites) de ces populations; de toute manière, les activités éducatives pour adultes sont fortement concentrées dans les centres urbains. Cela est évident pour les formations professionnelles continues qui s'organisent dans le cadre des entreprises d'une certaine importance (ex. banque, mais aussi entreprises industrielles); mais la centralisation est aussi souvent la règle dans d'autres domaines, même pour les recyclages des enseignants.

Si certaines formations agricoles semblent échapper à cette règle (notamment les services de vulgarisation agricole), le tourisme en revanche semble ne pas pouvoir compter sur des structures décentralisées de formation. Dans le domaine culturel, la situation est probablement plus diversifiée. Si le jugement dépréciatif de "désert culturel" s'applique peut-être à certaines régions (et en particulier à des petits villages), on ne peut le généraliser à toutes. Ainsi, les activités telles le chant et la musique, semblent toucher un bien plus grand nombre de personnes que dans les villes. Nous avons d'autre part le sentiment que, du point de vue culturel², le manque essentiel dans les zones de montagne est celui de la prise de conscience de l'existence de sa propre identité et culture. On assiste rarement à la mise en valeur des contenus culturels spécifiques à ces régions: mode de vie, langages, "sagesse populaire", "philosophie de la vie", contenus des relations sociales et interpersonnelles³).

Si on considère que les mass media sont essentiellement des amplificateurs des cultures urbaines, on se rend compte de la nécessité d'un "contrepoint" sur place. Cette tâche pourrait être assumée par l'une ou l'autre forme de l'éducation des adultes.

1) cf. S. GUINDANI, M. BASSAND, "Maldéveloppement régional et identité", PPR, Lausanne, 1982.

2) culturel dans la sens anthropologique: "qui donne un sens", en particulier à la vie en société.

3) Deux exemples:

- le rôle symbolique de la montagne: effort personnel, primauté de "l'essentiel" et donc abandon de certaines "scories" sociales (luttres de prestige et de pouvoir, etc.);
- le raccourcissement de l'échelle sociale, dont un des indicateurs est la généralisation du tutoiement.

PARTIE III

**ELEMENTS POUR UNE PLANIFICATION DE L'EDUCATION
DANS LES REGIONS SUISSES DE MONTAGNE**

INTRODUCTION

1. La planification de l'éducation: les grandes lignes de son évolution; rappel
2. Education et développement régional: tendances actuelles au niveau international
3. Planification de l'éducation dans les régions de montagne suisses selon la LIM

PARTIE III

ELEMENTS POUR UNE PLANIFICATION DE L'EDUCATION DANS LES REGIONS SUISSES DE MONTAGNE

Introduction

- a) Dans la partie II de cette étude, nous avons considéré les problématiques éducatives dans les régions de montagne de notre pays, faisant intervenir certains éléments extérieurs à l'éducation à titre de contextes, c'est-à-dire de facteurs explicatifs des situations analysées.

Dans cette troisième partie, la perspective sera renversée. En effet, nous postulons, non seulement que les problèmes éducatifs, dont nous avons constaté l'existence, sont intimement liés à toute une série d'autres problèmes - en particulier économiques - qui affectent les régions de montagne, mais aussi que l'éducation, conçue dans cette perspective, peut contribuer efficacement à la solution de ces derniers.

Nous tenterons donc de déterminer quelle est l'action actuelle et quelles sont les potentialités d'un certain type de planification de l'éducation, en vue de dépasser les problèmes éducatifs des régions de montagne d'une part, et, plus généralement, de contribuer à la solution des problèmes économiques, culturels et sociaux qui caractérisent ces régions.

- b) Il est possible d'examiner les relations entre éducation et développement (économique, culturel et social) dans le cadre de n'importe quelle entité géographique. Le niveau généralement considéré comme "naturel" est celui de l'ensemble d'un pays ou de l'entité politique compétente "en dernière instance".

Or, depuis un certain temps, on découvre (ou redécouvre) non seulement qu'il est nécessaire de considérer les problèmes socio-économiques à un niveau régional, mais aussi qu'il est utile de connaître leurs implications éducatives dans un cadre beaucoup plus restreint que le cadre national.

Cette tendance semble se développer non seulement dans les pays traditionnellement décentralisés (par ex. fédéralistes),

mais dans l'ensemble des pays occidentaux. Preuve en est l'existence et le contenu des récents travaux de l'OCDE sur ce thème, travaux relatés par la suite.

La première question qui se pose dans une telle perspective est celle de la définition du "cadre régional". En Suisse, cette définition pourrait, par exemple, recouvrir légitimement différentes réalités: les régions linguistiques, les 4 régions "administratives" de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), les cantons, les districts, etc., et même les communes.

L'objet d'analyse pour la partie II de cette étude (l'entité régionale) a été circonscrit par les frontières des régions de montagne au sens de la "Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne" (LIM, 1974). Cependant, nous avons parfois débordé de ces limites, en nous intéressant aux régions rurales de plaine, aux régions économiquement faibles, etc. Nous allons procéder de même manière dans cette troisième partie: les régions LIM sont au centre de la démarche, mais les interventions de planification éducative telles que celles envisagées, ne pourront pas être isolées de celles intervenant dans d'autres régions du pays.

Notons par ailleurs, qu'au niveau international, la perspective de lier l'éducation et le développement régional s'impose de plus en plus pour le cas, assez général, des zones "défavorisées" ayant des problèmes économiques ou éducatifs particulièrement importants: c'est bien globalement le cas des régions de montagne (ce qui n'exclut pas que des régions définies selon d'autres critères - par exemple les régions horlogères - soient confrontées à des problèmes autant, si ce n'est plus graves).

- c) Si nous adoptons la définition LIM des régions de montagne dans cette partie de l'étude, c'est aussi parce que, de cette manière, la problématique des rapports entre éducation et développement régional peut revêtir un aspect plus pratique et opérationnel. Ceci pour deux raisons:

- les régions LIM ont été constituées, en effet, pour répondre à des problèmes de développement régional;
- ces régions ont, d'une part, des situations éducatives relativement semblables et, d'autre part, elles ont, (ou ont eu), un minimum d'activité de planification de l'éducation; cela permet de poser l'hypothèse qu'elles constitueraient un "niveau émergeant de planification éducative".

Il s'agit, dans ce qui suit, de poser quelques jalons pour répondre à la question: les régions LIM constituent-elles un cadre opérationnel valable, dans lequel une planification de l'éducation pourrait se développer? Et, si c'est le cas, cette planification pourrait-elle contribuer à résoudre les problèmes éducatifs explicités dans la partie II de cette étude. De plus, pourrait-elle harmoniser les objectifs éducatifs avec les objectifs globaux de la planification régionale, de manière que l'éducation puisse, plus et mieux, contribuer au développement économique et socio-culturel régional.

- d) Avant d'aborder cette problématique suisse, nous acquiesçons un rapide tour d'horizon de l'évolution des relations entre éducation et développement régional, telles que les ont expérimentées de nombreux pays occidentaux. Pays dans lesquels existent des situations semblables à celles de nos régions de montagne. Et ceci, afin de montrer que certaines options préconisables pour la Suisse ont déjà été expérimentées ailleurs.

1. La planification de l'éducation: les grandes lignes de son évolution : rappel

Dans la partie I de cette étude nous avons analysé l'ensemble des significations et des pratiques couvertes par le concept de planification de l'éducation dans les pays industriels occidentaux. Il nous semble utile, avant d'aborder la question des potentialités de la planification dans les régions asiatiques de montagne, de synthétiser brièvement l'évolution de ce concept dans ces pays.

De plus, ceci peut être d'un certain intérêt, dans la mesure où la planification de l'éducation a pour objectif essentiel de préparer les instruments d'intervention en vue d'influencer la relation entre l'éducation et le développement économique et social. Si l'on analyse l'évolution des objectifs et des méthodes de la planification de l'éducation, on peut donc, en partie, saisir la nature des rapports que la volonté politique tente d'instaurer entre l'éducation et ce développement. Les pages qui suivent constituent un rappel des perspectives de la planification de l'éducation dans la période d'après-guerre, pour les pays occidentaux industrialisés (cf. partie I).

- Dans les pays occidentaux industrialisés, vers la fin des années 50, on a cessé de voir dans l'éducation un "secteur non-productif". Confrontée à la nécessité de compter sur une main-d'œuvre compétente pour reconstruire les économies d'après-guerre, l'éducation commence à être de plus en plus considérée comme un investissement. La planification de l'éducation devient alors l'instrument nécessaire pour intervenir sur le système éducatif, afin qu'il réagisse de manière adéquate aux besoins en main-d'œuvre des entreprises.
- Si, dans la pratique, l'option "marché du travail" n'a pas toujours donné les fruits espérés, elle a servi à légitimer les dépenses pour l'éducation. Ceci fut très utile à une époque où la demande d'éducation grandissait rapidement. Dans les années 60, elle permit aux gouvernements de trouver le consensus nécessaire pour présenter l'éducation comme un "bien de consommation" auquel tous les citoyens devaient avoir droit. -

Dans cette perspective, la planification de l'éducation devient à la fois un instrument de mesure et une stratégie de réponse aux demandes d'éducation des individus.

A noter que tout au long des années 60, les deux optiques dans lesquelles la planification de l'éducation s'inscrivait ("main-d'oeuvre" et "demande des individus") n'étaient pas contradictoires. Les deux tendaient à un élargissement de l'offre éducative.

- Vers la fin des années 60, la manière de concevoir le rôle de l'éducation évolue. On constate d'abord que l'adéquation entre les compétences acquises à travers le système éducatif et leur "mise en pratique professionnelle" est loin d'être parfaite. Cela signifie qu'une partie des jeunes ayant reçu une formation professionnelle (parfois longue et coûteuse) dans un secteur, exerce dans les faits une activité professionnelle qui n'est pas en relation avec cette formation. Cela n'est d'ailleurs pas seulement le cas pour des formations considérées comme "généralistes" (ex. juridiques, économiques), mais aussi pour des formations plus "spécialisées" et pour lesquelles le marché du travail n'est pas saturé (ex. ingénieurs en électronique)¹).

A la suite de ces réflexions, on commence entre autres à parler de "systèmes d'éducation récurrente ou permanente", en vue d'adapter rapidement la main-d'oeuvre aux variations du marché du travail d'une part, et de répondre à la demande changeante de différents types d'éducation d'autre part; demande pouvant être exprimée tout au long de la vie de l'individu.

- La planification de l'éducation des années 60 accordait une forte attention aux besoins économiques et à la demande individuelle d'éducation, mais peu aux besoins et situations qui motivent normalement les "politiques sociales": la santé, l'habitat, la prévoyance sociale, les loisirs, etc. C'est à la fin des années 60 que l'idée de lier la planification de l'éducation à une planification des interventions sociales des collectivités publiques - en particulier de l'Etat - fit de nombreux adeptes parmi les planificateurs de l'éducation. Dans cette perspective, l'éducation devenait un des éléments et

1) Cf. Conseil suisse de la science, "Formation universitaire et emploi". Berne, 1981.

aussi un des instruments de la politique sociale.

- A la même époque, un autre phénomène intervient: les attentes de différents groupes sociaux vis-à-vis de l'éducation changent. Dans cette période d'euphorie économique, les jeunes attendent de l'éducation quelque chose "de plus" ou quelque chose "d'autre" qu'une simple préparation à la vie professionnelle. On redécouvre là, le rôle "culturel" de l'éducation (transmission ou création de valeurs, connaissance en vue de l'épanouissement personnel de l'individu, etc.).
 - Parallèlement, se développe l'idée selon laquelle la planification de l'éducation ne doit plus être l'affaire exclusive des spécialistes et des planificateurs, mais celle de toutes les personnes et de toutes les institutions concernées par les décisions prises dans ce domaine. C'est la revendication d'une "planification participative". Cette option suppose un élargissement et une décentralisation des structures de décisions afin que celles-ci puissent mieux répondre aux particularités locales. Une plus large diffusion de l'information - sur les orientations proposées par exemple - est souhaitée, afin que tous les intéressés (en particulier les parents, les élèves, les enseignants, les autorités et les associations locales, etc.) puissent participer à l'élaboration de la planification de l'enseignement.
 - La crise économique survenue au milieu des années 70 changea radicalement les perspectives de la planification de l'éducation et mit les responsables de l'éducation devant une situation nouvelle. Pour le système éducatif, il ne s'agit plus de participer à une répartition sociale équitable des biens et des services devenus abondants, ou de "produire" toujours plus de compétences pour une économie "vorace" en main-d'œuvre qualifiée. Il faut plutôt fournir aux jeunes des armes adéquates (connaissances, savoir-faire, information professionnelle) afin qu'ils puissent trouver une place de travail sur un marché de l'emploi de plus en plus fermé.
- Dans la plupart des pays occidentaux, la question du chômage des jeunes, qui sortent du système éducatif, devient un des problèmes majeurs avec lequel sont confrontées les autorités politiques. La question de la formation professionnelle et de son adéquation au marché du travail se place au centre des

préoccupations des politiques éducatives, alors que, dans la période précédente, elle avait été délaissée au profit des problèmes inhérents aux "études longues". Ce regain d'intérêt pour les liens entre le système éducatif et le système économique a naturellement des répercussions sur la planification de l'éducation. Certains nourrissent l'espoir de la voir s'engager à nouveau dans l'optique "marché du travail" chère aux planificateurs des années 60. Cet espoir est néanmoins mitigé par les résultats relativement décevants des expériences passées.

La planification de l'éducation se retrouve alors dans une situation peu confortable où les attentes placées en elle (saisie globale et fiable des besoins du système économique et réponse du système éducatif à ces besoins) sont d'avance perçues comme très difficiles à réaliser.

- L'évolution idéologique et politique qui a accompagné le développement de la crise économique a aussi, de son côté, exercé une forte influence sur la planification de l'éducation et sur la conception du rôle de l'éducation. Nous pensons en particulier à la tendance qui préconise une diminution de l'intervention de l'Etat, en réduisant par exemple ses dépenses budgétaires.

Il est évident que cette perspective remet radicalement en question le rôle de la planification de l'éducation et même sa légitimité. La planification en général - et non seulement celle de l'éducation - est considérée comme une activité étatique typiquement en contradiction avec le nouveau credo économique et politique de certains.

La fin des années 70 constitue en effet une "période difficile" pour la planification de l'éducation. Dans certains pays, il ne lui reste plus qu'à se retrancher dans le domaine des prévisions; renonçant par là à influencer, comme elle avait tenté de le faire auparavant, l'évolution des systèmes éducatifs et, par le biais de la formation des individus, l'évolution économique et sociale.

- Depuis peu, on peut néanmoins constater, au niveau international, une certaine tendance à "réhabiliter" le rôle de la planification de l'éducation, cette évolution se concrétisant par exemple par des "séminaires nationaux" impliquant des études sur le développement global de l'éducation et sur les relations qu'elle entretient avec le marché du travail.

2. Education et développement régional: quelques tendances actuelles au niveau international¹⁾

2.1 les nouvelles approches

Il nous semble utile, après ce survol de l'évolution générale des liens entre l'éducation et le développement (en particulier par le truchement des efforts de planification de l'éducation) dans les pays occidentaux industrialisés, de tenter de cerner la même problématique au niveau régional et local.²⁾

Bien que la situation des régions suisses de montagne ne soit pas toujours comparable à celles des régions de même type dans d'autres pays, les problématiques éducatives qu'on rencontre dans ces zones ne semblent pas être de nature différente; d'où l'utilité de prendre en considération certaines des réflexions et des expériences faites dans ces régions montagneuses ou rurales.

-
- 1) Le présent chapitre synthétise un certain nombre d'informations que le Conseil de l'Europe, mais spécialement l'OCDE (en particulier son Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement) ont recueillies depuis plusieurs années sur ce sujet, dans la cadre des études qui ont touché la majorité des pays membres de cette organisation. En particulier le projet qui porte le titre de "Education et développement local", mais aussi le projet "L'enseignement obligatoire et la soutien aux enseignants dans les zones à faible densité de population" ainsi que "le contexte socio-économique de l'éducation".

Les résultats de ces projets sont parfois publiés, mais la plus souvent mis en circulation restreinte auprès des autorités nationales de l'éducation des pays membres de l'Organisation. La Suisse a, plus ou moins activement, participé à tous ces projets en fournissant des informations ou des études de cas. Par ailleurs des rapports de délégués suisses (J.M. Boillet, M. Baasand, R. Fähr, E. Foglia, E. Vanturelli) à des réunions et séminaires organisés par l'OCDE dans le cadre de ces projets ont été diffusés dans "Coopération internationale dans l'éducation", OFES, Berne. Cf. aussi E. FOGLIA et D. SCHINDLER, "Education et développement local", doc. multicoopié, Genève, 1981.

- 2) La définition de "régional" et plus encore de "local" n'est pas univoque dans les différents pays en question. Rapporté au contexte suisse, "local" peut souvent être traduit par "communal", alors que le "régional" se situe à un niveau géographique plus large. Toutefois cette distinction ne correspond pas toujours aux définitions de l'OCDE: ("local" recouvrant dans ses textes souvent la même signification que "régional").

L'intérêt qui s'est développé depuis quelques années¹⁾ dans les pays occidentaux pour les communautés locales et leurs modes de fonctionnement a probablement eu pour principale origine le constat par plusieurs de ces pays d'un déséquilibre entre le développement économique national et celui de certaines régions du même pays. Ces régions n'auraient souffert pas (ou très peu) récolté les fruits de la croissance économique nationale, et - ce qui est plus grave - certaines formes de développement économique, propagées et subventionnées par les gouvernements (souvent basées sur la stratégie des centres de développement) n'ont pu réussir que grâce au déclin de nombreuses petites communautés locales²⁾. D'autre part, les aides gouvernementales ne seraient manifestées avant tout par des interventions économiques directes (aide au secteur privé, construction de routes, de zones industrielles, etc.) et auraient négligé (ou mal compris) les facteurs humains et sociaux qui pouvaient influencer le développement économique, en particulier l'éducation; de là aussi, une attention plus soutenue aux liens existants entre éducation et développement à l'échelon local et régional. Cette nouvelle manière de considérer les rapports entre éducation et développement implique la prise en considération de certaines hypothèses:

- 2.1.1 La première est que l'enseignement étant la pierre angulaire du développement des ressources humaines, il constitue un élément important du développement économique non seulement national, mais aussi régional et local. Ceci grâce à la formation de la main-d'œuvre, le développement de l'esprit d'entreprise dans la population locale, l'augmentation de "l'attractivité" de la région, la formation d'un "esprit régional", etc.³⁾. Une nuance doit néanmoins être introduite en particulier si l'on considère la question de l'emploi des jeunes. La région a besoin de ses "forces de travail" (formées et qualifiées) pour son développement, mais ces forces ne sont pas toujours utili-

1) Pour le cas italien, cf. par ex., E. WEIBEL, "La régionalisation en Italie", Conférences universitaires de l'Université de NE, 1980.

2) Cf. "Education et développement local, aspect rural du projet", CERI 81/05, OCDE, Paris, 1981

3) Cf. "EDL: document pour la réunion de planification préliminaire", CERI 79/1, OCDE, Paris, 1979.

asblés sur place par manque de débouchés. C'est probablement à cause de cette situation malheureusement très répandue, que plusieurs responsables qui ont été entendus dans le cadre des projets de l'OCDE s'accordent à penser que l'éducation constitue un facteur important du développement local, mais que son rôle ne peut être que subsidiaire par rapport à d'autres conditions socio-économiques favorisant ce développement.

Cette opinion n'est pas partagée par tout le monde. En effet, on prend conscience dans certaines régions rurales que le développement "lourd" (par ex. des investissements d'infrastructure) ne doit pas forcément précéder le développement "souple" (c'est-à-dire celui des ressources humaines) et que "les communautés rurales, marginales et désavantagées ont peu de chance de s'approprier elles-mêmes des bénéfices d'un éventuel développement économique en l'absence d'initiatives dans le domaine de l'éducation, en particulier de l'éducation extrascolaire".¹⁾

Par conséquent, le développement culturel et social est considéré comme une étape préliminaire importante dans la résolution des problèmes économiques régionaux. Un fort sentiment d'identité culturelle régionale ainsi que le développement des ressources communautaires et humaines à ce niveau seraient plus efficaces, à long terme, que les stratégies traditionnelles de développement économique régional.²⁾

- 2.1.2 La deuxième hypothèse est que la stratégie qui consiste à utiliser, consciemment ou non, l'enseignement pour favoriser la mobilité spatiale des individus a atteint un point où ses avantages diminuent. Le "message" adressé par le système de l'enseignement aux jeunes vivant dans les communautés rurales, était que les débouchés économiques et les possibilités d'amélioration de la "qualité de la vie" ne pouvaient se trouver qu'en dehors de leur communauté d'origine, c.-à-d. dans les villes.

-
- 1) Cf. "Education et développement local, aspect rural du projet", op.cit.
2) C'est dans la même sens que va un des rapports suisses élaborés dans le cadre des travaux de l'OCDE sur le sujet: M. BASSAND et al. "Animation culturelle et développement local. Un exemple suisse: Les Franches-Montagnes dans le Jura", polycopié, 1981.

Pendant quelques temps, cette stratégie a donné d'assez bons résultats tant du point de vue des individus que de l'économie nationale. Les décisions de ces jeunes d'émigrer ont été validées par le fait qu'un nombre important d'entre eux ont effectivement trouvé des emplois et des débouchés économiques supérieurs à ceux qu'ils auraient pu obtenir en restant chez eux.

De leur côté, les parents et les dirigeants des collectivités rurales étaient en général conscients des implications négatives, pour leurs villages, des départs ininterrompus de leur jeunesse la plus brillante et la plus compétente. Cependant, entre leurs sentiments de loyauté contradictoires - à l'égard de leur collectivité et de leurs enfants - le second l'emportait, si bien qu'ils acceptaient et aidaient l'émigration de leur jeunesse.

Malgré les centres économiques vers lesquels les jeunes ont afflué en masse, sont depuis quelques années "saturées" et ne peuvent plus absorber d'autre main-d'œuvre, ni offrir la "vie meilleure" que les immigrés espéraient.

2.1.3 La troisième hypothèse est que pour ranimer avec succès les collectivités locales, il faut que les responsables nationaux et locaux de développement économique et de l'enseignement travaillent de concert. Mais la prise de conscience qui semble de plus en plus acquise par les différents pays membres de l'OCDE est que les chances de succès de leur développement régional dépendent avant tout de la possibilité des communautés locales de gérer elles-mêmes les moyens du développement. Les actions gouvernementales sont nécessaires, mais elles ne sont efficaces (c.-à-d. réellement en faveur des populations locales) que dans la mesure où elles agissent à travers les organismes, les institutions et les mouvements indigènes.

2.2 Quelques rôles de l'école dans le développement régional¹⁾

2.2.1 L'existence et l'utilisation des écoles

L'existence d'écoles villageoises - soit en tant que facteur d'attractivité favorisant l'implantation d'entrepri-

1) Le fait que l'école puisse jouer un rôle promoteur de développement régional ne signifie naturellement pas que les rôles traditionnels qu'on assigne à l'enseignement (transmission de connaissances, compétences et valeurs) soient remis en cause.

ses et de jeunes familles, soit comme source "d'identité collective" - semble être reconnue comme l'une des données de base de l'adéquation de l'éducation au développement local, dans la majorité des pays considérés.

De même, l'utilisation de ces écoles comme "institution communautaire centrale" (et non seulement comme élément symbolique) est considérée comme un facteur positif pour le développement. L'exemple suivant montre une des interprétations qu'on a pu donner de cette affirmation.

Ces dernières années, le gouvernement finlandais s'est engagé à promouvoir activement le développement local des villages pour arrêter le mouvement de dépopulation rurale et assurer une croissance nationale harmonieuse. Le rôle des écoles conçues comme centres villageois est considéré comme un des éléments-clés de la stratégie générale du gouvernement dans le développement rural. Les installations scolaires sont utilisées pendant et après les heures de classe au bénéfice de tout le village. Par exemple, des dispensaires, des centres du troisième âge, des "salons de café", et des ateliers artisanaux ont lieu dans les locaux scolaires. On essaie ainsi de faire revivre la culture villageoise et les traditions dans les activités scolaires. A côté d'avantages directs, ces activités semblent provoquer un renouveau d'orgueil villageois et un intérêt pour le développement de la région.¹⁾

2.2.2 La liaison directe entre école et économie locale

En principe, les systèmes éducatifs forment les jeunes en vue d'un éventail relativement large d'activités professionnelles. D'autre part, même dans le cas où la liaison entre la formation et l'activité économique est très étroite (c'est le cas de la formation professionnelle en Suisse), nous avons affaire normalement à des entreprises qui offrent des possibilités de formation et presque jamais à des écoles qui ont une activité économique directe. C'est pourtant cette alternative qui a été explorée dans le cadre de certains projets (USA, Pays de Galles, etc.). Ils ont permis de mieux faire participer le système éducatif aux efforts de développement local. L'élément commun qui rapproche toutes ces innovations est

1) Cf. "Éducation et développement local, aspect rural du projet", op. cit.

l'importance accordée à la création "d'affaires commerciales réelles" gérées par les jeunes, ceci en vue de:

- améliorer la qualité de la formation professionnelle;
- encourager le développement des qualités d'initiatives nécessaires au développement de la région;
- participer directement à ce développement.

Dans le cadre du "Future Farmers of America", par exemple¹⁾, les étudiants du "lycée rural" entreprennent en même temps que leurs cours "scolaires" des activités pratiques, comprenant la mise sur pied d'entreprises de production agricole de petite échelle, à caractère commercial, dont l'étudiant est la propriétaire, et qu'il développe et gère lui-même ou d'entreprises d'amélioration agricole (protection du sol, construction de clôture, dans le but d'augmenter la valeur ou le rendement d'exploitations agricoles familiales, etc.)

L'école développe d'autre part des "projets de service" pour la communauté tels qu'effectuer gratuitement des analyses de sol. On accorde aussi une grande importance à l'acquisition et au développement des qualités de responsabilité et de l'habitude de parler en public chez ces jeunes étudiants ruraux.²⁾

2.2.3 Le double objectif de l'école: la formation générale et la formation "locale"

Dans plusieurs des régions prises en considération par les projets de l'OCDE, on a pu constater qu'un changement de mentalité est en train de s'opérer chez les responsables scolaires locaux et chez les enseignants. L'école commence à refuser le rôle d'agent favorisant l'émigration des jeunes vers les régions urbaines où ils espèrent trouver des situations professionnelles en relation avec la formation qu'ils ont reçue.

C'est ainsi que l'école de certaines régions rurales conçoit désormais son rôle comme double: d'une part assurer une formation générale de base, d'autre part transmettre un enseignement "local" orienté vers les besoins et les

1) Programme d'enseignement professionnel agricole de niveau secondaire, pratiqué à Waverly, Iowa, Etats Unis.

2) Cf. "Education et développement local", op. cit.

intérêts de la région. C'est par exemple le cas de l'école secondaire de Uckerö (une petite île au long de la côte ouest suédoise) qui, à la fin des années 1970, décide de partager la journée scolaire en deux parties: l'une consacrée aux études traditionnelles et l'autre utilisée pour des activités éducatives expérimentales étroitement liées aux besoins de la communauté et aux possibilités de développement local. (Par exemple, un poste émetteur de radio qui dessert les petites îles environnantes est maintenant en fonctionnement grâce aux étudiants)¹⁾.

2.3 Le rôle de l'éducation continue des adultes

Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en lumière le fait qu'un facteur important dans le processus de développement régional est l'offre éducative qui n'est pas directement liée à une institution scolaire; en particulier l'éducation continue pour adultes (formation professionnelle, culturelle, sociale, etc.).

Cette éducation en effet devient le moyen d'une "prise de conscience régionale" et aussi le "moyen par lequel des populations rurales désavantagées deviennent des participants actifs dans les efforts de développement rural"¹⁾.

Parfois, ses effets et ses implications peuvent néanmoins susciter certaines craintes: l'acquisition d'une plus grande confiance donne naissance à des revendications de la part de la communauté rurale, en vue d'acquérir de nouvelles compétences, mais aussi une autonomie politique plus grande, etc. En effet, le problème de la répartition des compétences et du pouvoir entre les différents centres de décisions - Etat, régions, communes, par exemple - et de leur coordination semble se poser très rapidement dès que les communautés locales "prennent en main" leur propre développement.

1) Cf. "Education et développement local", op. cit.

2.4 Des contradictions à dépasser

Les différences d'orientation et de fonctionnement entre l'enseignement "officiel" et l'enseignement "local" aboutissent, dans plusieurs pays de l'OCDE, à une situation regrettable où ces deux "systèmes" s'ignorent ou se font concurrence.

Les différences entre ces deux types d'éducation ne concernent généralement pas seulement les objectifs et les méthodes, mais aussi les institutions et les niveaux. L'enseignement "officiel" est scolaire et géré par des autorités éducatives suprarégionales (ex. dans notre pays par le canton); l'enseignement "local" par contre, se place souvent au niveau de l'éducation des adultes et relève plutôt d'organisations privées (églises, syndicats, entreprises, groupements politiques,) jouissant d'un statut qui décentralise les compétences jusqu'au niveau local.

Du point de vue des objectifs, l'éducation "locale" des adultes se voue souvent à développer des compétences "communautaires" et des techniques liées au développement régional (ex. planification et organisation d'une production, renaissance de l'artisanat local, établissement de coopératives, etc.). De son côté, l'enseignement "officiel" a souvent pour objectif l'acquisition d'un diplôme reconnu au niveau national: il doit être basé sur des programmes uniformes, établis par des institutions qui ne sont pas contrôlées par les autorités locales (et qui sont souvent situées dans des régions urbaines).

Etant donné que les ressources à disposition de l'éducation sont, dans les régions de montagne et rurales très restreintes, la nécessité de dépasser la distance, la non-collaboration, et parfois la contradiction entre ces deux types d'éducation, se fait de plus en plus sentir.

Au-delà des différences institutionnelles nationales, il semble généralement important que le système scolaire officiel, qui est généralement dans une meilleure situation du point de vue des ressources, puisse en mettre certaines à disposition de l'éducation des adultes (locaux, mais aussi compétences des enseignants, matériel, etc.). Différents scénarios peuvent être imaginés¹⁾ pour dépasser les difficultés précitées:

1) Cf. "Rapport final du projet no 3 (Education des adultes)", Conseil de la Coopération culturelle, Strasbourg, 1980.

- Le système scolaire devient la structure intégrative de l'ensemble: ses services, ses enseignants, ses bâtiments, ses équipements "s'ouvrent" et se renforcent pour répondre aussi aux besoins éducatifs des adultes des régions considérées.
- Les institutions locales d'éducation des adultes se constituent en un système indépendant avec une cohérence au-prérégionale (par exemple en Suisse, ensemble des zones de montagne d'un canton ou de plusieurs cantons).
- On peut aussi imaginer une solution "intégrée" dans laquelle l'école ouvrirait au niveau local ces ressources à l'éducation des adultes. En contrepartie, elle pourrait compter sur une participation active d'adultes à certaines de ces activités (mise à disposition de compétences liées à la situation économique locale, par exemple artisans locaux, etc.).

2.5 Des tendances générales?

Il est assez risqué de tirer des conclusions générales, concernant l'évolution des relations entre éducation et développement régional pour les régions de montagne ou rurales, des pays industrialisés occidentaux, à partir des matériaux à notre disposition (informations synthétisées par l'OCDE et en partie par le Conseil de l'Europe). Néanmoins, il semble légitime de poser les hypothèses suivantes:

1. On assiste actuellement en éducation (comme dans d'autres secteurs) à une forte poussée décentralisatrice. Dans cette perspective les communautés régionales et locales peuvent de plus en plus s'insérer dans l'organisation et la gestion du système éducatif.
2. C'est notamment le cas des communautés rurales, ou de montagne, qui reconnaissent dans l'éducation un instrument qui peut, à certaines conditions, contribuer au "sauvatage" ou au développement régional économique, social et culturel.
3. En général, il n'est nullement question de faire de l'"école locale ou régionale" un système fermé aux influences nationales. Bien au contraire, une coopération, par exemple au niveau de la planification de l'éducation entre instances locales et nationales, est considérée comme très souhaitable.

4. La présence d'une école, même dans les plus petites communautés, est reconnue comme un facteur positif pour répondre à la demande individuelle d'éducation, ou encore pour maintenir une "identité villageoise", mais aussi comme facteur de développement économique.
5. Afin que l'éducation puisse pleinement remplir son rôle dans le cadre du développement régional, il faut qu'elle reconnaisse et assume deux rôles différents, mais non contradictoires:
 - offrir une formation "générale" reconnue à l'extérieur de la région (diplômes, etc.);
 - offrir une formation directement en prise sur les réalités et les besoins (professionnels, sociaux, culturels locaux).
6. Dans certains cas (par exemple pour certaines formations professionnelles), l'école doit s'insérer directement dans la vie économique locale, jouant le rôle d'entreprise productrice de biens, services, etc. ("on apprend à devenir entrepreneur en entreprenant").
7. Un accent très important et nouveau semble se porter sur l'éducation ne relevant pas de l'institution scolaire officielle, en particulier sur l'éducation des adultes; ces formes éducatives étant plus souples et donc plus sensibles aux besoins locaux. Une coopération avec l'école officielle reste néanmoins nécessaire et utile.

3. Le planification de l'éducation dans les régions suisses de montagne selon la LIM

3.1 L'hypothèse de la "consistance" des régions LIM pour une planification de l'éducation

Historiquement les centres décisionnels relatifs à l'éducation se situent en Suisse au niveau de la commune¹⁾, de la Confédération et en particulier du canton²⁾.

La réflexion et les interventions de planification en éducation ont toujours eu, par conséquent, un cadre géographique et institutionnel qui recoupe l'une de ces trois entités socio-politiques.

Néanmoins, depuis une quinzaine d'années, on est confronté à l'émergence de trois autres niveaux de planification et de politique éducative qui s'ajoutent ou remplacent, complètement ou sont en contradiction avec les trois niveaux traditionnels.³⁾ Il s'agit de:

a) La "coordination intercantonale suisse" (de tous les cantons) qui s'exerce dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Si son cadre géographique correspond à celui de la Confédération, par contre le cadre institutionnel est totalement différent. (Un exemple: au niveau "Confédération", le contrôle parlementaire et populaire de la décision politique et de la pratique administrative est direct. Dans le cas de la "coordination intercantonale" ce contrôle ne peut s'exercer qu'au deuxième degré: le parlement ou la population d'un canton ne contrôle en définitive qu'une voix sur 26 au sein de la Conférence).

-
- 1) Commune politique ou commune scolaire, les deux entités ne correspondant pas nécessairement dans tous les cantons.
 - 2) Dans certains cantons, le district, entité se situant entre le canton et la commune, joue aussi un certain rôle. Exemple: inspectorat scolaire organisé sur la base d'un district (à noter que le district scolaire n'est pas toujours superposable au district politique). D'autres structures peuvent aussi avoir un rôle à jouer dans l'éducation: des associations de communes pour des problèmes de construction ou de transport scolaire par exemple.
 - 3) Cf. E. POGLIA "La planification de l'éducation dans les régions de montagne suisses: un exemple d'un niveau émergent de planification", dans "Réévaluation de la planification de l'éducation dans un pays fédéraliste: la Suisse: CDIP, Genève, 1982.

- b) La "coordination intercantonale régionale". Formellement ce niveau constitue un sous-ensemble de la "coordination suisse". La Conférence suisse se subdivise, en effet, en 4 Conférences régionales qui comprennent chacune un certain nombre de cantons. Dans la pratique, le degré d'intégration et l'importance des activités déployées par une ou deux des Conférences régionales sont tels que nous avons réellement affaire à des instances distinctes de la CDIP suisse.

Dans le cas de la Coordination romande, on peut même dire que des 3 "niveaux émergents", c'est celui-ci qui sous-tend le plus de possibilités en matière de planification et de politiques éducatives; ex.: les nouveaux programmes qui sont déjà, ou seront introduits dans les écoles obligatoires des cantons romands, ont été généralement choisis, étudiés et mis au point au niveau romand et non plus cantonal.

- c) Le troisième niveau émergent de la planification de l'éducation est plus récent, moins "reconnu", et cristallise pour l'instant nettement moins de pouvoirs décisionnels: c'est le niveau régional subcantonal qui recouvre la partie de montagne du territoire suisse et qui est défini institutionnellement par les régions qui se sont constituées dans le cadre de la LIM.

Le pouvoir de décision en matière d'éducation, qui est actuellement situé au niveau de l'unité régionale LIM, est très restreint. Néanmoins, un effort de planification de l'éducation s'y est déjà développé, notamment lors de l'élaboration des "programmes de développement régionaux"¹⁾. On peut raisonnablement poser l'hypothèse que des activités de planification éducative plus importantes trouveraient là un cadre adéquat, non seulement parce que les régions de montagne LIM ont des problèmes communs et spécifiques (par rapport au reste du pays) en éducation, mais aussi parce que de telles activités de planification de l'éducation feraient partie d'une démarche de planification globale avec pour objectif le développement économique et socio-culturel des régions de montagne. Ce type de démarche planificatrice "intégrée", peu habituelle dans les autres "centres décisionnels" de l'éducation, nous semble particulièrement appropriée face aux problèmes régionaux qu'il s'agit de résoudre.

1) On désigne aussi couramment ces programmes comme "concepte de développement".

Dans ce qui suit, nous allons tenter de tester cette hypothèse d'une "consistance" réelle ou potentielle des régions LiM, en vue de contribuer à la solution des problèmes spécifiques de l'éducation des régions de montagnes et aussi de mieux relier l'éducation au développement économique, social et culturel de celles-ci.

3.2 Promotion de l'éducation et du développement économiques des régions de montagne¹⁾

3.2.1 La spécificité de la planification éducative dans les régions LiM est (ou serait) de pouvoir s'insérer dans une démarche planificatrice globale. Historiquement les motivations qui ont permis la réalisation de celle-ci prenaient peu en considération les problématiques éducatives. Ce sont plutôt des réflexions d'ordre économique et politique générale, en particulier le souci de sauvegarder un certain équilibre entre les régions urbaines et les régions rurales du pays, qui ont été à la base de la politique touchant aux "régions de montagne". En effet, la période de croissance économique qui a caractérisé l'après-guerre a eu pour conséquence une forte tendance à la concentration géographique de la population et des activités économiques ainsi qu'un accroissement du déséquilibre interrégional dans les conditions de bien-être. L'intérêt pour les problèmes régionaux, qui a débuté vers la moitié des années soixante, est une réaction à ces tendances, ainsi que la tentative de rééquilibrer la distribution spatiale des activités économiques et celles de la population.

La politique de la Confédération en faveur des régions de montagne a été la démonstration de cet intérêt, suivent les dispositions en faveur de la population des régions de montagne prises au niveau fédéral, au cours des 50 dernières années. Les dispositions constitutionnelles sur lesquelles se basent ces mesures indiquent clairement les objectifs de la politique régionaux. La Confédération est

1) Cf. "La place de l'enseignement dans la politique de développement régional: le cas des régions de montagnes", rapport suisse pour l'OCDE, 1977. Ce rapport est constitué par une série de contributions d'experts suisses réunis à l'initiative de l'auteur de ces lignes. Bien que les contributions ne soient pas considérées comme individuelles et donc signées, on peut noter que celle qui sert de base pour ce chapitre est du prof. A. ROSSI.

autorisée à légiférer en ce domaine:

- pour maintenir des branches économiques et des professions menacées dans leur existence;
- pour conserver une population agricole saine et une activité agricole efficiente;
- pour protéger des régions dont l'économie est menacée.

3.2.2 Contrairement à l'approche traditionnelle, privilégiant les interventions ponctuelles, les réflexions qui se sont développées à la fin des années soixante et qui ont abouti, en 1974, à la mise sur pied de la loi fédérale LIM étaient basées sur l'idée d'une intervention de type global, intégrant toutes les mesures de promotion régionale dans une seule stratégie de développement. Les problématiques éducatives qui peuvent évidemment avoir difficilement une place dans des interventions fédérales ponctuelles (notamment parce que les filières éducatives en question - à l'exception de la formation professionnelle - sont de compétence cantonale) trouvent par contre leur légitimation dans le cadre d'une stratégie globale, comme un des facteurs pouvant favoriser le développement régional. Par ailleurs, cette stratégie s'inspirera des quatre principes suivants:

- La politique d'aide au développement est pratiquée au niveau de la région, c.-à.-d. d'une unité géographique, dont l'extension est normalement inférieure à celle du canton. Pour l'éducation, cela signifie naturellement la création d'un cadre institutionnel jusqu'alors inexistant.
- Dans la but d'accélérer la taux de croissance du revenu par tête, il n'est évidemment pas suffisant de promouvoir les activités agricoles, mais aussi les activités industrielles, touristiques et les services, etc. L'application de ce principe a des conséquences assez importantes pour l'enseignement et la formation professionnelle qui, "au minimum", peuvent être considérées comme un service parmi les autres ou encore comme un facteur contribuant à "l'attractivité" de la région.
- Le principe de l'efficience économique aboutit à une politique de développement aux effets multiplicateurs. La Confédération alloue au profit des crédits couvrant

une partie des coûts d'investissement en vue de faciliter le démarrage du développement qui, par la suite, devrait se poursuivre de manière autonome. Ces aides visent en principe des secteurs, dont les ressources n'ont pas été suffisamment exploitées et qui promettent une certaine rentabilité des investissements (en termes financiers ou en termes de multiplicateurs du revenu ou de l'emploi). Bien que l'existence d'une relation directe avec la croissance des revenus soit difficile à démontrer, les dépenses pour l'éducation (et peut-être non seulement celles pour les infrastructures scolaires) peuvent être considérées aussi comme des investissements productifs.

- Le dernier principe se base sur l'idée que les effets des investissements sont plus efficaces lorsqu'on les concentre géographiquement. Cette concentration permet d'augmenter l'attraction de certaines localités de la région, tant du point de vue de la localisation des entreprises que de celui du lieu de résidence. Les bénéfices de ces investissements devraient ensuite profiter à toute la région, puisque l'essor d'un centre entraîne, selon le modèle des pôles de croissance, le développement de toutes les autres localités. On peut facilement concevoir que ce principe de concentration ne s'accorde pas facilement avec d'autres objectifs possibles de la politique de l'éducation dans ces régions: décentralisation de l'offre scolaire et socio-culturelle, maintien de l'identité culturelle non seulement régionale, mais aussi villageoise, etc.

Cette contradiction ne pose pas seulement une question théorique. Elle s'exprime déjà dans des conflits ouverts entre les autorités et la population de certains petits villages d'une part et les autorités cantonales d'autre part, à propos du maintien ou de la fermeture d'écoles villageoises.

3.3 Les démarches planificatrices globales dans les régions LLM

- 3.3.1 Par la suite de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, acceptée par le Parlement fédéral en 1974, la Confédération accorde à des institutions publiques et/ou privées, ainsi qu'aux particuliers, qui réalisent des ouvrages d'infrastructure en ré-

gion de montagne, des crédits à des conditions favorables, pour un montant qui correspond au maximum au 25 % de la dépense d'investissement globale.

Selon l'article 2 de l'Ordonnance de cette loi, cette aide doit permettre de faciliter la réalisation d'ouvrages d'infrastructure dans toute une série de domaines qui vont des voies de communication à l'équipement culturel en passant par ceux inhérents à la santé publique, par les équipements scolaires et par ceux de la formation professionnelle. C'est à partir de cette possibilité d'allocation de crédits que la réflexion planificatrice au niveau régional s'est amorcée. En effet, l'aide financière n'est accordée que pour des projets d'infrastructure dont l'importance est reconnue par le programme de développement régional. Pour l'obtention des crédits, la loi exige la réalisation d'un ensemble de conditions. C'est ce qui détermine l'ordre et le contenu des phases de la planification régionale. Cela peut être résumé de la façon suivante:

- La constitution de la région: Une région peut accéder aux crédits si, tout en respectant certaines conditions socio-économiques, (homogénéité géographique, existence d'un centre de l'infrastructure vers les zones périphériques, etc.), elle existe politiquement (constitution volontaire d'une association de communes, mais qui doit être formellement reconnue par le canton).
- La définition du Programme de développement régional.
A la suite de la constitution de la région, une étude régionale comprenant l'analyse actuelle et les prévisions de développement des principaux aspects de la région est effectuée, généralement par des organes spécialisés, en étroite collaboration avec les représentants de la région. Cette étude aboutit au Programme de développement qui précise la stratégie de développement, c.-à.-d. les objectifs et les mesures par lesquels on se propose de promouvoir à long terme, le développement de la région. Le système des objectifs du Programme de développement devrait comprendre les 4 objectifs suivants: démographie, de bien-être, les objectifs concernant la structure de la production et le marché du travail et ceux touchant au pouvoir d'attraction de la région. Les programmes de développement à long terme se concrétisant ensuite par des programmes d'investissement à

moyen terme qui précisent, entre autres, quels sont les investissements pour lesquels les crédits fédéraux sont possibles et demandés.

- L'approbation du Programme de développement: Elle se réalise en différentes étapes et fait intervenir la région (exécutif et législatif), le canton et la Confédération. C'est par ce mécanisme que devrait se réaliser l'équilibre difficile entre, les exigences communales et celles de la région, ainsi qu'entre la point de vue régional, cantonal et fédéral. Ce processus favorise un dialogue permanent entre les différentes parties concernées: population de la région et ses organes, les organes techniques de planification (canton, Confédération). Il implique, par contre, un investissement financier non négligeable, en particulier pour l'analyse de la réalité socio-économique de la région. La Confédération paye le 80 % de ces frais.

- La mise en oeuvre du Programme de développement: Contrairement à la période de son élaboration qui dure par exemple environ deux ans, la mise en oeuvre se fait graduellement et s'étend sur plusieurs années. Cela implique d'ailleurs que certaines conditions peuvent changer, entraînant des "glissements" dans les objectifs à poursuivre.

Actuellement, toutes les régions LIM pratiquement se trouvent dans la phase de mise en oeuvre des objectifs, c.-à.-d. de réalisation des investissements prévus.

Il y a quelque temps, l'idée d'une révision des programmes de développement fut avancée, pour ceux qui avaient été mis sur pied depuis plusieurs années. Cette révision aurait eu pour but la mise à jour des analyses et l'ajustement des objectifs globaux. Elle aurait pu aussi approfondir l'analyse de certains domaines spécifiques (par exemple celui de l'éducation). Toutefois, à la fin de 1980, pour des raisons d'économie budgétaire, la part fédérale des crédits pour cette révision a été réduite de 80 à 30 %, de sorte que cette perspective semble actuellement compromise. Dans ces conditions, seules les régions suffisamment "motivées" entreprendront probablement une telle révision.

3.3.2 La LIM existe depuis huit ans environ. Nous avons noté des différences non seulement dans l'application des program-

mees, mais aussi dans la prise de conscience régionale et dans le développement - en général - d'activités régionales entre les différentes régions.

Au-delà du fonctionnement plus ou moins bon des institutions mises sur pied par la LIM, il ne faut pas oublier que les conditions de départ des régions ne sont pas partout les mêmes.

Aussi, dans certaines régions, une "identité régionale" et une volonté de résolution des problèmes au niveau régional ou sub-régional existaient déjà avant la mise en oeuvre de la LIM. Celles-ci ont probablement servi de révélateur et de stimulateur, en institutionnalisant par exemple des activités informelles déjà existantes (ex. contacts entre les communes, etc.).

D'autres régions par contre ne se sont pratiquement constituées qu'en vue de bénéficier des crédits LIM. Parfois l'intérêt pour cette approche du développement régional a rapidement diminué. Dans ces régions, les structures institutionnelles ne correspondent pas (ou pas encore) à un contenu réel au niveau des populations, des communes, etc. La constitution ou non d'un secrétariat régional¹⁾, instance qui généralement assure à la fois des fonctions administratives et d'animation dans la région, révèle peut-être le clivage entre différents types de régions et peut probablement être déterminant pour le survie et le développement de la structure régionale LIM.

3.4 Les activités de planification éducative dans les régions LIM

3.4.1 Les limites préalables

Considérée dans son sens le plus large, la planification de l'éducation est censée prendre en considération non seulement les problèmes "internes" du système éducatif, mais aussi les liens multiples entre éducation et développement économique, social et culturel. Ceci dans la mesure où l'éducation répond à la demande individuelle de forma-

1) Au début 1982, 40 régions environ pouvaient compter sur un secrétaire régional à plein temps ou à temps partiel dont 35 soutenues financièrement par la Confédération dans le cadre de la LIM.

tion et de certification, mais aussi aux besoins du marché du travail et à des besoins collectifs sociaux et culturels.

Il faut néanmoins reconnaître que dans notre pays cette interprétation exhaustive du concept de planification de l'éducation n'est pas très courante, parce qu'elle fait appel à des démarches planificatrices dans d'autres domaines (économiques et sociaux). Or, il s'agit là de démarches peu fréquentes en Suisse.

Ainsi, les responsables de l'éducation se sont généralement donnés surtout comme tâche de développer les offres éducatives en fonction de la demande individuelle de formation (exprimée par le nombre d'enfants ou de jeunes se présentant à l'entrée des différentes filières scolaires), et non pas celle de répondre à des objectifs de politique sociale ou aux demandes du marché du travail (encore que la structure de notre formation professionnelle puisse engendrer des régulations automatiques). Pour ces raisons, dans notre pays, la planification de l'éducation s'est souvent centrée autour de deux problématiques:

- La "modulation" de l'offre éducative en relation avec les variations démographiques (pendant les années 60, l'expansion de la demande éducative a signifié une augmentation de l'offre, augmentation globale mais aussi la décentralisation des services scolaires; actuellement, il s'agit plutôt de minimiser les inconvénients - pour le corps enseignant et pour les populations - de la réduction brutale des effectifs scolaires). Il va de soi que, dans cette perspective la localisation de l'offre, c.-à-d. des constructions scolaires, pour la planification du territoire scolaire joue un rôle central.

- L'autre centre d'intérêt de la planification de l'éducation en Suisse est constitué par la préparation des innovations et des réformes scolaires touchant aux structures éducatives (ex. passage dans le secondaire I, d'un système à filières séparées au système "cycle d'orientation"), aux programmes, aux méthodes, aux moyens d'enseignement, etc. Il faut noter que, si la question de la localisation des écoles est souvent du ressort des communes, celle touchant aux structures, aux contenus et aux méthodes est contrôlée par le canton.

Les possibilités et les limites d'une planification de l'éducation découlent, d'une part, de cette situation gé-

nérale (par ex.: possibilité pour la région de se faire déléguer des compétences par les communes qui la composent, mais impossibilité pratique de toucher aux domaines de compétence cantonale); d'autre part, de l'objectif fondamental de la LIM qui est de favoriser les efforts d'investissement. Même si l'ensemble des dépenses pour l'éducation peut, à certains points de vue, être considéré comme un investissement, dans la réalité les seules dépenses qui ont été subventionnées par l'intermédiaire de la LIM sont des constructions ou des réaménagements de locaux scolaires et parascolaires. Et l'investissement peut contribuer à la solution d'un problème de façon très variable selon les secteurs: (l'investissement pour une route, par exemple, constitue la partie essentielle des efforts déployés en vue de faciliter les transports) par contre dans le domaine éducatif, le bâtiment scolaire ne constitue qu'un pas qui doit être accompagné d'autres dépenses importantes et régulières (ex. enseignants), de mesures organisationnelles, pédagogiques, etc.

Les limites imposées à une planification de l'éducation dans les régions LIM découlent aussi de raisons touchant de plus près à leur constitution et délimitation. En effet, bien qu'une majorité de celles-ci regroupent un "ensemble réel" c.-à.-d. relativement homogène du point de vue socio-géographique et économique, du point de vue de l'éducation, des différences importantes peuvent être observées entre les communes qui composent ces régions (différences de potentiel démographique, de richesse de l'offre éducative, parfois différents systèmes scolaires cantonaux etc.). Elle peut favoriser la mise sur pied de solutions "de complémentarité" (ex. mise en fonction d'écoles de type différent dans différentes localités) mais peut aussi simplement consacrer la prépondérance des centres régionaux et entraver ainsi une prise en compte réelle des problèmes éducatifs d'autres localités par la planification régionale.

En dernier lieu, on peut observer que d'un point de vue plus technique, la systématique imposée aux programmes de développement, (qui classe généralement l'éducation parmi les facteurs d'attractivité de la région) ne favorise aucunement la mise en lumière des autres tâches et des autres effets de l'éducation dans le développement régional (ex.: sa liaison avec le marché du travail.)

3.4.2 Les démarches pratiques de planification

Jusqu'à présent, et à quelques exceptions près, les activités de planification de l'éducation dans les régions LIM se sont développées dans le cadre de l'élaboration des programmes régionaux de développement. En effet, en éducation comme dans les autres secteurs, pour obtenir des subventions fédérales les régions doivent non seulement présenter la liste des investissements prévus¹⁾, mais justifier leur choix par l'analyse de la situation et des problèmes de la région et relier les investissements avec les objectifs de développement généraux et sectoriels. Ce sont ces activités que nous examinons ici, sur la base de l'analyse des chapitres relatifs à l'éducation contenus dans les programmes de développement des régions LIM présentés aux autorités fédérales compétentes (Département de l'économie publique) en vue d'obtenir les crédits correspondants, ainsi que des procès-verbaux des séances de la Commission de coordination LIM de la CEDER²⁾, et d'un certain nombre d'observations directes et d'informations diverses concernant la procédure d'élaboration et d'acceptation des programmes.

Bien que tous les Programmes de développement soient conçus pour le secteur de l'éducation, selon les trois phases essentielles de la planification (l'analyse de la situation, le choix des objectifs généraux pour l'éducation et la liste des réalisations spécifiques), nous constatons, en particulier pour les premières études régionales réalisées, une assez grande hétérogénéité. Ainsi par exemple, sur un volume de 200 à 600 pages qui compte généralement un programme, les pages³⁾ consacrées à l'éducation varient entre 1 et 50 pages.

-
- 1) Parmi les investissements, des priorités doivent être établies, ce qui permet de définir les crédits fédéraux effectivement alloués. Etant entendu que leur "enveloppe globale" est, au moins grossièrement, fixée d'avance et que certaines conditions doivent être remplies (ex.: peuvent être soutenues, des investissements faits par les communes et les privés, mais non par les cantons).
 - 2) CEDER: Centre pour le développement économique régional.
 - 3) Ce qui ne signifie pas que d'autres documents préparatoires plus exhaustifs sur l'éducation n'aient pas parfois été préparés par les planificateurs régionaux).

a) L'analyse de la situation de l'éducation dans la région

Peu de données statistiques concernant l'éducation dans les zones de montagne sont directement disponibles. D'une part, la statistique scolaire suisse n'existe que depuis 1976. Ses données, bien que reposant sur une base communale, sont agrégées et présentées par l'Office fédérale de statistique aux niveaux cantonal et suisse. Les données régionales ou communales ne sont donc pas directement accessibles aux planificateurs régionaux. Elles demandent une élaboration spécifique de la part de l'OFS ou des instances cantonales et régionales.

D'autre part, les données sur la population, nécessaires par exemple au calcul des taux de scolarisation préprimaire, secondaire non obligatoire, etc., sont disponibles seulement pour l'année correspondant à un recensement fédéral (donc tous les 10 ans). Elles ne sont pas actualisées pour les petites communes, comme c'est le cas pour les communautés plus importantes. La situation est encore plus défavorable pour les données plus complexes (ex. situation socio-professionnelle des parents d'élèves¹), pour les données concernant les secteurs scolaires non traditionnels (ex. éducation des adultes²) et pour les estimations prospectives³).

En ce qui concerne les bâtiments scolaires, peu de cantons et communes ont réalisé une évaluation continue⁴), ou recueilli des données ponctuelles sur leurs infrastructures (nombre, volume, état, localisation, etc.). Il en va de même pour ce qui est de l'occupation des bâtiments et des éventuels transports d'élèves. Cette pénurie de données statistiques directement disponibles a souvent obligé les auteurs des études régionales de rassembler eux-mêmes les données de base indispensables.

1) Seulement quelques cantons (ex. GE, NE, IL, etc.) relèvent régulièrement ces données, conjointement à celles de la statistique scolaire suisse.

2) Il n'existe pas de statistique exhaustive et détaillée de l'éducation des adultes, et d'ailleurs, les quelques données existantes (ex. celles de la FSEA) sont agrégées au niveau suisse.

3) Les prévisions élaborées depuis quelques années par le CESDOC se situent pour l'instant au seul niveau suisse.

4) Par exemple: Genève; le canton du Tessin a élaboré des données ponctuelles sous la forme de fiches communales.

A ces différentes raisons techniques, il faut ajouter que l'éducation n'est pas, parmi les différents aspects pris en compte par les programmes, celui qui est considéré comme central. Ceci explique aisément que les analyses présentées se limitent souvent à des données telles que le nombre actuel de classes et d'élèves dans les différentes communes, ou à des analyses succinctes en liaison avec les prévisions démographiques générales pour les régions: Il en est ainsi pour des informations importantes pour la planification de l'éducation, par exemple le taux de scolarisation pour les secteurs non obligatoires (ex. préscolaire, secondaire supérieur); la répartition des élèves entre filières du secondaire obligatoire ou entre filières de la formation professionnelle; les données concernant les élèves ayant du quitter la région pour suivre une formation professionnelle ou secondaire; ceux concernant la formation continue des adultes (professionnelle ou générale); etc. De telles informations seraient pourtant utiles pour détecter les problèmes éducatifs, qui émergent par delà les problèmes évidents comme les fermetures de classes ou le manque d'infrastructures scolaires appropriées.

b) Le choix des objectifs éducatifs

Un problème fondamental des régions de montagne et qui rend difficile la détermination de certains objectifs en éducation, résulte de la contradiction suivante:

Les impératifs de l'attractivité de la région et de l'égalité individuelle des chances scolaires et professionnelles, imposent de développer au maximum l'offre de possibilités d'éducation, par exemple, celles menant aux études longues (ceci correspond par ailleurs au principe généralement admis en Suisse, qui veut que le système éducatif doit être développé en fonction de la demande individuelle plutôt qu'en fonction par exemple du marché du travail). Mais, généralement, les zones de montagne offrent peu de postes de travail très qualifiés: la majorité des jeunes ayant suivi des formations poussées (techniques ou universitaires par exemple) devront donc, pour trouver des emplois correspondants, quitter la région, avec pour conséquence une perte de "substance humaine" pour celle-ci.

Cette contradiction réelle, même si elle n'est pas souvent explicitée, est vraisemblablement une des raisons d'un certain flou que l'on peut constater parfois dans quelques programmes de développement.

D'autre part, pour les raisons précédemment évoquées (type d'investissements subventionnables), les objectifs éducatifs choisis visent souvent la distribution de l'offre scolaire obligatoire. Seuls quelques programmes touchent les filières éducatives post-obligatoires; l'éducation des adultes; les services parascolaires (ex. services médico- ou psycho-pédagogiques, cours de musique ou d'autres activités artistiques pour enfants, etc.); la relation entre offre scolaire et services sociaux (ex. crèches); ou les objectifs du marché du travail, les objectifs culturels, etc.

Néanmoins, c'est au niveau du choix des objectifs éducatifs que peuvent souvent s'exprimer les possibilités les plus intéressantes de la planification régionale en éducation dans le cadre de la LfN. En effet, la planification régionale éducative peut dépasser les questions directement liées aux investissements à subventionner.

Certaines options fondamentales sont communes à toutes les régions (maintien ou augmentation de l'offre globale d'éducation). Des différences peuvent exister dans le choix des objectifs des différentes régions. Nous pouvons citer d'une part l'option pour le maintien d'une structure décentralisée des écoles primaires dans les communes, même plus petites. C'est par exemple le cas de la région "Malcantone"¹⁾ dont l'option "maintien à tout prix" des écoles, ne va pas dans le même sens que la politique de rationalisation c.-à-d. décentralisatrice de l'offre éducative du canton du Tessin.

D'autre part, des régions admettent une certaine centralisation de ces classes dans quelques communes seulement: ceci afin de pouvoir disposer d'un nombre suffisant d'élèves pour mener des classes à un seul niveau, ou simplement pour des motifs d'économie.

Parfois on envisage une rationalisation en essayant toutefois d'en limiter les effets de centralisation: c'est la cas de la région "Jura nord". En effet, les objectifs qui ont été mis en avant dans ce programme tendent à une rationalisation, mais seulement avec une

1) Le document No 6 du "Programma di promovimento" de cette région souligne "le caractère essentiel pour le développement et pour la vie sociale de l'école, en particulier celle primaire, dans les régions (les communes) les plus périphériques".

diminution de l'offre scolaire complète dans les villages¹⁾. Cela ne semble d'ailleurs que partiellement repris par le nouveau canton du Jura. D'autre part, là où des fermetures d'écoles ont été envisagées, de très fortes oppositions (communes touchées, enseignants, etc.) se sont manifestées.

Dans d'autres cas, des régions ont envisagé des objectifs éducatifs qui, en fait, impliquent des propositions d'innovation de la structure éducative cantonale. C'est le cas lorsqu'on propose la création d'une école secondaire supérieure unique, regroupant gymnase et école normale, dans la région "Tre Valli" (ce type "d'école globale" n'existant pas au Tessin²⁾). Dans quelques régions, par exemple au Pays d'Enhaut, le choix des objectifs implique une vision de l'école qui n'est pas seulement conçue comme un service public, mais comme une institution dont on reconnaît les potentialités économiques directes (cf. chapitre 2). Il s'agit de la création d'un gymnase "de montagne" à Château-d'Oex qui, étant ouvert à des élèves-"clients" venant d'ailleurs, aurait une fonction économique directe pour la région.

L'analyse des programmes régionaux confrontée à des informations sur les options et les pratiques cantonales en matière de planification de l'éducation laisse parfois entrevoir certaines divergences. Ces différences de conception - là où elles existent - entre objectifs régionaux et cantonaux en éducation, peuvent faire l'objet d'interprétations et d'appréciations différentes. Notre hypothèse est qu'une certaine tension dialectique entre la planification cantonale et la planification régionale peut susciter une attitude favorable non seulement au développement éducatif de la région, mais aussi à l'ensemble du canton. D'autres relations entre les objectifs des planifications cantonale et régionale semblent moins susceptibles d'engendrer des innovations: par exemple, des situations de relative ignorance réciproque, ou de simple reprise par la région des

-
- 1) Le volume 6C du "Programme de développement régional" pose comme objectif, à court terme, "la suppression progressive des classes à plusieurs niveaux par une organisation intercommunale et des échanges d'élèves".
 - 2) Cf. "La place de l'enseignement dans la politique de développement régional: le cas des régions de montagne", OFES, Berne, 1977.

objectifs éducatifs cantonaux.

Les régions LLM dont le territoire correspond complètement à celui d'un canton se trouvent naturellement dans une situation particulière. C'est ainsi que le canton d'Uri a désigné comme "Programme de gouvernement" le programme de développement de la région URI (éducation y compris).

c) Le choix des investissements

Selon les principes d'une bonne planification, les investissements devraient découler de l'analyse de la situation et du choix des objectifs. Dans le cas des régions LLM et pour le secteur de l'éducation, il ne faut pas oublier que l'analyse a pu difficilement atteindre le niveau des détails nécessaires et souhaités. En dépit des aides fédérales ou cantonales, ce sont les communes¹⁾ qui portent, pour certains domaines éducatifs du moins, l'essentiel du poids financier de l'investissement. Leur initiative est donc essentielle même quand elle s'intègre mal aux objectifs du plan régional. Ce fait entraîne parfois un certain hiatus entre les objectifs généraux et les investissements. Pour certaines régions, nous avons l'impression que les "objectifs" auraient été plutôt le fait des "techniciens de la planification", alors que l'inventaire des réalisations souhaitées, et donc des subsides attendus, auraient été réalisés parallèlement par les communes qui mettent en avant les travaux prévus ou souhaités sans qu'ils soient nécessairement en relation avec les "objectifs régionaux". Par ailleurs, nous nous souvenons qu'une des motivations essentielles de départ pour la planification régionale a été l'accès aux crédits fédéraux, il n'est pas étonnant que les communes essaient de faire entrer dans la liste des investissements subventionnables par la LLM, le plus grand nombre de travaux.

1) Dans le secteur de l'éducation, ou paraéducatif, quelques réalisations sont le fait de privés (ex. des fondations); d'autres sont financées entièrement par le canton (ex. écoles secondaires supérieures). Au niveau obligatoire, primaire en particulier, le niveau de prise en charge de l'école par les communes est important.

l'arbitrage de la possibilité d'accès aux crédits entre sous-régions, entre communes et entre secteurs se fait au niveau régional. A cet égard, nous faisons l'hypothèse que l'équilibre recherché est avant tout celui entre les communes. Le choix entre les types d'investissements "subventionnables" (écoles ou écoles, routes ou améliorations, etc.) tend à se faire en fonction de la "facilité" d'accès au crédit fédéral. Comme le secteur de l'éducation, pour lequel les compétences fédérales sont restreintes, est vraisemblablement considéré comme un secteur "facile", ceci expliquerait en partie le paradoxe de l'importance relative des crédits LIM pour l'éducation, alors que l'attention est moins soutenue que celle que des planifications régionales ont vouée à l'éducation, par rapport à d'autres secteurs.

d) La phase d'acceptation des programmes au niveau cantonal et fédéral

Pour l'éducation, cette phase, au cours de laquelle le canton examine le programme, a offert ou aurait pu offrir une chance en vue de coordonner les planifications régionales et cantonales. Malheureusement, dans certains cas, il s'agissait d'une opération plutôt formelle. D'autre part, l'examen des secteurs éducatifs des programmes régionaux par les instances fédérales ne peut pas avoir la même signification. En effet, la réalité éducative dans laquelle les objectifs régionaux doivent se réaliser est cantonale et c'est à ce niveau que se situant une large part des compétences de décision dans ce secteur.

e) Les "auteurs" de l'aspect éducatif des "Programmes de développement"

Schématiquement on peut dire que l'élaboration du programme est conduite et supervisée, par les responsables politiques de la région (par exemple, les représentants des communes dans l'assemblée régionale ou dans les commissions ad-hoc), mais elle est réalisée pratiquement par des "techniciens de la planification" (bureaux d'études privés, cantonaux ou liés à un institut universitaire). Etant donné le type de planification dont il s'agit (indicative, pratiquement sans possibilités d'intervention impératives), il est clair que les résultats de l'opération dépendent beaucoup du niveau

d'intérêt et de participation réelle, de la part des responsables et aussi de la population locale. Or, selon les informations - non systématiques¹⁾ - dont nous disposons, il semble qu'il existe à ce propos de grandes différences d'une région LIM à l'autre. D'autre part, l'intérêt des responsables locaux et encore plus celui de la population semble moins accentué pour l'éducation que pour d'autres domaines (implantation de structures touristiques, de routes, etc.). Seules quelques régions ont chargé l'aspect éducatif et culturel du programme (cela a été par contre le cas pour d'autres secteurs). Enfin, la participation des responsables scolaires à la mise sur pied du concept reste généralement limitée, et même la connaissance que les enseignants ont de ces activités est très restreinte, du moins dans certaines régions²⁾.

La question du temps accordé pour la phase de mise sur pied du programme est aiguë à ce propos. Il y a eu une contradiction: d'une part, il fallait faire avancer la procédure pour atteindre rapidement la phase opératoire (et les crédits), de l'autre, des délais plus longs étaient indispensables pour impliquer de larges couches de la population dans l'activité de planification.

Quant aux équipes de planificateurs, auxquelles les régions ont fait appel, il faut souligner qu'elles sont, pour des raisons de coûts, très petites par rapport à l'ampleur du travail fourni. Dans des cas exceptionnels seulement, un spécialiste de l'éducation a pu y trouver une place aux côtés des aménagistes, des économistes, etc.

Il n'est pas exclu que la composition des équipes de planificateurs régionaux soit aussi, en partie, responsable des liaisons peu satisfaisantes entre la planification régionale de l'éducation et la planification cantonale. Au-delà des phénomènes de "concurrence", des réactions dues à des formations et des attitudes dif-

1) Information provenant d'entretiens informels avec des responsables éducatifs ou "régionaux", de la participation aux travaux de la "commission de coordination LIM", ainsi que des entretiens réalisés par R. MARBACH (cf. chapitre suivant).

2) Celles par exemple qui ont été étudiées dans le cadre des monographies régionales sur les Franches-Montagnes et le Rigi par GUINDANI, HANHART et SCHLIENGER.

férentes ont pu jouer un rôle. Certains responsables cantonaux considérant les planificateurs régionaux comme des "outsiders": "ce sont des architectes et non des gens d'école ...", et quelques uns de ceux-ci estiment qu'au niveau cantonal "on ne fait pas de planification sérieuse de l'éducation ...".

3.4.3 La mise en oeuvre des Programmes régionaux de développement dans la secteur de l'éducation

L'objectif immédiat de la LIM étant d'encourager l'investissement, ce premier bilan concerne naturellement cet aspect. Jusqu'à la fin de 1982, pour 121 projets, dans le secteur de l'éducation et des investissements, d'un montant de 335 Mio, les crédits fédéraux alléguaient 61 Mio (18,8 % de tous les crédits LIM). Il ne fait pas de doute que la LIM a permis, ou permettra dans un proche avenir (grâce à l'aide directe apportée, comme par l'effet du "déblocage psychologique") la réalisation ou la modernisation d'un certain nombre d'infrastructure éducative. Ceci constitue indiscutablement un fait positif du point de vue de l'offre éducative. D'autre part, il va de soi qu'une partie des projets prévus dans les programmes sont des projets qui demandent de longs délais, et pour lesquels il ne s'agit pas seulement de résoudre des problèmes de construction, mais aussi d'organisation (ex. transport d'élèves), des problèmes institutionnels (ex. constitution d'associations de communes), de négociations avec le canton, etc. On peut par conséquent facilement comprendre qu'à ce stade, c'est moins l'influence de la LIM, conçue comme "institution fédérale" ou comme source de crédits, que l'implantation réelle de structures, de mouvements et d'un esprit régional, qui sera effectivement déterminant. Une autre considération s'impose: la planification de l'éducation, réalisée au moment de la mise sur pied des programmes de développement, s'est généralement limitée aux grandes lignes. A partir de celles-ci, des approfondissements et des précisions, tant au niveau de l'analyse que de la stratégie de réalisation, semblent nécessaires pour en assurer la pleine efficacité. D'autre part, une partie des programmes de développement a été élaborée il y a un certain nombre d'années (vers 1975) et l'utilité d'une révision des analyses et des grandes lignes programmatiques

s'impose de plus en plus¹⁾). Pour tenir compte de ces nécessités, la phase de mise en oeuvre des programmes LIM devrait, dans le domaine de l'éducation, s'accompagner d'une révision et d'une précision de ceux-ci. On s'acheminerait dans ce cas, vers une sorte de "planification continue", soutenue et prise en charge par les instances communales et régionales, mais aussi par des milieux directement intéressés (enseignants, év. groupes de parents, etc.).

Nous n'avons pas pu, pour des raisons d'organisation et de coûts, réaliser une enquête exhaustive dans l'ensemble des régions LIM, afin d'établir les chances pour l'actuelle phase de mise en oeuvre des programmes régionaux dans le secteur de l'éducation de se réaliser selon ce modèle, (ou au moins pour établir l'existence de situations exemplaires qui permettraient d'espérer en une évolution dans cette direction). Néanmoins, nous avons pu effectuer un rapide sondage dans 10 régions en vue de disposer d'indications complémentaires, à celles qui provenaient des contacts informels avec des pédagogues et avec des responsables régionaux, ainsi que celles mises au jour par les enquêtes menées dans le cadre d'autres volets de ce projet²⁾. Le chapitre suivant présente une partie de ces informations.

3.4.4 L'actuelle dimension éducative régionale, aux yeux des responsables LIM

Des entretiens ont été menés³⁾ avec des responsables régionaux (généralement secrétaires régionaux) de 10 régions LIM choisies en fonction des critères suivants:

- régions confrontées (selon les "Programmes régionaux") à des problèmes éducatifs d'une certaine taille;
- régions situées dans différents cantons et dans lesquelles une discussion concernant des innovations ou réformes scolaires est en cours ou a eu récemment lieu;
- régions infracantonales et régions couvrant l'ensemble du territoire cantonal;

1) Malheureusement, une décision du Parlement fédéral de 1980 a porté de 80 % à 30 % les subaides fédérales pour d'éventuels travaux de révision des Programmes.

2) Enquêtes dans les régions du Rigi et des Franches-Montagnes.

3) Par R. MARBACH à la fin de 1981 et (généralement) confirmés en décembre 1982.

- régions dans lesquelles la "procédure LIM" en est à des stades différents¹⁾).

Les questions posées au cours d'entretiens semi-dirigés portaient sur les points suivants:

- la présence, dans le Programme de mesures éducatives, dont la mise en oeuvre est aidée au niveau régional et non seulement au niveau communal;
- l'actuel niveau de planification de détail ou de réalisation des projets, procédures et type de prise en charge;
- la position de la région dans la cas où une réforme scolaire cantonale est en cours: dialogue, conflit, etc.;
- la développement ou non d'un "esprit régional" dans le secteur de l'éducation;
- d'éventuels problèmes spécifiques dans ce secteur.

1) Par ailleurs, trois de ces régions ont été analysées de plus près dans la partie II du présent rapport concernant la planification du territoire scolaire, et 2 autres l'ont été dans le cadre du projet "Éducation et développement régional".

1. SURSELVA (GR)

a) Deux types d'objectifs se dégagent du Programme de développement (datant de 1975):

- (i) un objectif de base: conservation d'une école au moins par village. En effet, l'école est ressentie comme essentielle pour la survie du village et de la communauté, sans parler évidemment des problèmes pratiques que pose son déplacement dans une autre commune. Dans cette perspective, il est important de noter qu'il y a convergence des objectifs entre la région et le canton et que les mesures cantonales sont en harmonie avec les intérêts de la région et avec ses objectifs de développement. Pour atteindre ce but dans les très petites communes, on a mis sur pied une solution qui prévoit le maintien d'une classe à 3 ou à 4 niveaux dans chaque commune, classe qui dessert aussi les autres communes, ce qui implique donc un échange d'élèves entre communes (ex. Sevgein et Riein).
- (ii) des objectifs particuliers: création de jardins d'enfants ambulants et à la demi journée, école de musique, bibliothèque, écoles professionnelles. Il est intéressant de constater que trois des objectifs particuliers relèvent d'une demande de formation "culturelle", et un est directement lié aux besoins du marché du travail ou à la volonté d'influencer ce marché. On peut actuellement constater que:
 - dans diverses communes, avec l'aide de Pro Juventute et de la région, des comités se sont formés pour la création de jardins d'enfants, et sous l'impulsion d'associations féminines, de groupes de parents, etc., le nombre de jardins d'enfants a presque doublé depuis 1975;
 - la bibliothèque dans le centre régional a été réactivée et élargie;
 - une ludothèque mobile a pu être réalisée grâce à la collaboration de Pro Juventute et de la région (vallée de Lugnez);
 - une école professionnelle régionale pour les professions de la construction a été ouverte, fruit de la collaboration entre le canton et la région. Le prochain objectif est la réalisation d'une école professionnelle régionale pour les professions de la ven-

te. Dans ce cas aussi, le canton participe à cet effort dans le sens souhaité par la région;

- avec la nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle (juin 1982), les conditions sont actuellement données pour la création d'offres scolaires nouvelles (Berufswahlklassen, Werkjahr, etc.). La région s'apprête à étudier la question de la création d'une école de diplôme régionale.

- b) Ce qui précède confirme qu'il existe une prise de conscience régionale pour les problèmes de l'éducation et une participation des milieux concernés à la mise en oeuvre du plan de développement dans ce secteur (la création de jardins d'enfants par des associations privées le prouvant). On retrouve cette "conscience régionale" aussi au niveau des communes puisqu'elles collaborent aux projets régionaux (ex. création de la ludothèque et de la bibliothèque). Enfin, l'ouverture de l'école professionnelle, et les objectifs qu'on lui assigne, montrent qu'il y a dialogue et même convergence de vue entre le canton et la région. Et l'importance de ce fait est admise: aucun développement régional (quel qu'il soit) n'est possible sans l'aide active du canton; l'absence de conflit entre les parties favorisera une réalisation rapide et harmonieuse du plan du développement.

2. SCHANFIGG (GR)

- a) La région est soumise, du point de vue de l'éducation, à l'action de deux pôles d'attraction: Arosa à l'intérieur et Coire à l'extérieur de ses frontières (cf. étude de cas de la partie II, chapitre 4.4). Cet état de fait n'a pas changé depuis la mise sur pied du Programme régional. Celui-ci prévoit la création d'un centre scolaire régional hors de ces 2 pôles, qui puisse desservir tous les élèves de niveau primaire supérieur et de niveau secondaire, à l'exception de ceux d'Arosa. En réalité, le mouvement de concentration de l'offre scolaire dans les 2 pôles continue depuis 1975, date de l'étude de cas précitée, et a amené à la fermeture de toutes les classes de niveau primaire supérieur de la région, sauf à Arosa. Ce fait a naturellement diminué l'importance des différentes communes du point de vue scolaire.
- b) Néanmoins, un groupe de travail s'est constitué au niveau régional, composé d'enseignants, de religieux, de conseillers communaux, de membres des commissions scolaires, etc. en vue

de la réalisation d'une école secondaire régionale. Pour des raisons d'économie, on renonce d'emblée à de nouvelles constructions. Il ne s'agit donc pas d'ériger un collège secondaire au sens classique du terme; l'objectif est plutôt de se servir de locaux scolaires déjà à disposition dans plusieurs communes (là où on a fermé auparavant des classes), et, pour pallier aux inconvénients de la dispersion, d'utiliser rationnellement les moyens de transport existants (bus, chemin de fer, etc.) De cette manière, la contribution financière des communes, qu'une telle réalisation suppose, aurait des proportions acceptables.

Bien qu'il ne soit pas encore certain que cette école régionale puisse être effectivement créée, on peut noter que les autorités cantonales sont attentives aux problèmes régionaux, et qu'il y a dialogue; et il faut souligner l'existence d'une certaine volonté régionale dans le domaine qui nous intéresse, et le groupe de travail régional précité en est la preuve.

3. GOMS (VS)

- a) Vers le début des années 1970, le canton du Valais entreprenait une réorganisation du système scolaire. Le chapitre "éducation" du Programme de développement de la région de Goms est, par conséquent, assez bref en ce qui concerne le domaine de l'école et de la formation. On avait alors le souci de ne pas créer de préjudice à la réforme en cours. La tendance générale du Programme, en matière d'éducation, tendait à une certaine concentration de l'école dans quelques lieux considérés comme centres ou subcentres régionaux. On postule la répartition des jardins d'enfants entre les communes, mais la suppression des écoles dans les plus petites communes (de 100 à 150 habitants), la répartition du degré primaire entre les communes moyennes (de 200 à 300 habitants) et le maintien de deux centres secondaires seulement dans la région.

Ces dernières années, après l'adoption du plan de développement, on a pu assister à un renversement de la tendance: la volonté de décentralisation des lieux scolaires s'affaiblit. Ainsi, au lieu de deux jardins d'enfants prévus, cinq ont été créés et cette tendance persiste. En outre, on pense actuellement que chaque commune devrait conserver autant que possible son école. On va même plus loin, puisque des efforts sont entrepris pour décentraliser les écoles secondaires.

Il faut noter également qu'il existe une demande d'écoles spéciales dans la région, demande exprimée dans le plan de développement. Pourtant, rien n'a encore été entrepris dans ce sens. Le problème des transports scolaires dans la région de Goma a été pratiquement résolu. Toutefois, les routes sont insuffisamment protégées contre le danger d'avalanches.

- b) La position des autorités cantonales face à l'option décentralisatrice ne semble pas encore très claire aux responsables régionaux. On est en situation de négociation concernant certaines divergences, par exemple sur le nombre minimum d'élèves par classe et sur le seuil minimal pour garder une école ouverte. Ces divergences ne donnent néanmoins pas lieu à une situation de conflit avec le canton. Aux yeux de la région, les différences d'intérêt dépendent entre autres du fait que le canton est soumis à des impératifs financiers qui le poussent plutôt vers la centralisation scolaire. Il reste à savoir si la région pourra faire passer sa propre vision en matière d'éducation au niveau cantonal. Il existe dans la région de Goma un comité régional, chargé d'élaborer des propositions concrètes à ce sujet en vue de les soumettre au canton.

4. SARGANSERLAND - WALENSEE (SG)

- a) Dans cette région, le programme de développement s'est penché sur des problèmes tels que:
- chaque commune, si petite soit-elle, a sa propre école primaire: cela crée un problème de dimension et de dispersion;
 - il existe un manque de collaboration entre les communes en matière scolaire (par exemple en ce qui concerne les sièges de l'école secondaire);
 - les problèmes de transports scolaires sont réglés de cas en cas et de commune à commune, sans conception générale et sans coordination.
- b) Au début des travaux inhérents au Programme de développement, une assistante sociale (encouragée par Pro Juventute) a effectué un travail de diplôme dans le domaine des besoins socio-culturels de la région. Cette étude, comprenant une analyse et des propositions, constitue aujourd'hui encore une base importante pour la réalisation de certains projets (par exemple: jardins d'enfants, bibliothèque, etc.) et des groupes de travail concernant ces projets se forment. A part cela

et exception faite d'une planification régionale en matière de places de sport, il n'y a actuellement aucun projet ni aucune planification en cours sur l'éducation et la formation au niveau de la région. Il faut par contre rappeler que la menace de fermeture (pour des causes financières) de l'école de formation commerciale de Walastadt a pu être éloignée grâce au concours actif de la région. Globalement, on estime que le sentiment d'appartenance à la région ("conscience régionale") existe, mais est embryonnaire. On constate d'autre part que les communes sont parfois hostiles à la planification régionale et ne veulent pas se "faire dicter leur conduite" par la région.

5. URI

e) Avant l'élaboration du Programme de développement, il existait déjà une planification cantonale en matière d'éducation, dont les objectifs (rapris par celui-ci) étaient entre autres:

- garder les degrés scolaires inférieurs dans chaque village;
- ne pas promouvoir de nouvelles concentrations pour le degré supérieur;
- améliorer les liaisons par bus scolaire.

Ces objectifs restent valables et se traduisant dans la pratique. D'autre part, après l'adoption du Programme, d'autres projets ont été réalisés, à partir d'initiatives d'instances locales cantonales, et même privées:

- création de l'école de musique d'Uri (1978). Il s'agit d'une école ambulante: des enseignants se rendent dans les villages lorsqu'au moins quatre élèves désirent suivre des cours de musique;
- mise sur pied de jardins d'enfants ambulants;
- création d'une Université populaire; les offres de cours sont réparties dans la région et sont prises en charge par des privés et par le canton.

b) Dans ce cas, les limites cantonales et régionales sont confondues, les structures décisionnelles cantonales et régionales sont identiques. C'est aussi le cas pour le secteur de l'éducation. Cela implique qu'il n'exista pas de divergences d'intérêts et de conflits entre le canton et la région, mais aussi qu'il n'existe pas "d'identité régionale" mais seulement cantonale. En fait, dans le cas d'Uri, le concept "ré-

gion" n'a de sens qu'en regard de la Confédération qui alloue les crédits LIM.

6. INNERSCHWYZ (SZ)

La région d'Innerschwyz comprend la moitié du canton de Schwyz (dont une bonne partie du "Vieux-Schwyz" et les districts de Küssnacht et Gersau) et trois communes lucernoises. Ce qui implique que la "personnalité" de la région (d'une partie au moins de celle-ci) est bien affirmée, mais sans que cela soit en relation directe avec la LIM: son identité propre est bien plus ancienne et plus affirmée que la notion de "régions LIM". Il n'est dès lors pas étonnant d'entendre la réflexion suivante: "La région LIM d'Innerschwyz n'a été créée, comme telle, que parce que la Confédération le voulait" et de constater que les organes proprement régionaux n'ont que peu de tâches réelles. De plus la région ne se considère pas comme marginalisée par rapport au canton, ni comme ayant une influence politique limitée. Au contraire, il s'agit du noyau du canton. Par rapport aux problèmes relatifs à l'école et à la formation, la région n'intervient également que d'un point de vue formel (intervention motivée par les possibilités et le mode de financement LIM). En fait, ce sont les organes politiques traditionnels qui règlent les problèmes. Ainsi, la réforme cantonale scolaire se réalise en étroite collaboration avec les communes et les districts; les communes étant compétentes pour l'école primaire, les districts pour celles de niveau secondaire obligatoire (Oberstufen-Schulen).

7. OBERLAND - OST (BE)

- a) Le programme de développement postulait notamment la création d'un centre de formation professionnel à Interlaken. La commune d'Interlaken étant dans l'impossibilité d'assumer tous les frais de cette réalisation, une "association de communes pour un centre scolaire professionnel" a été constituée par la base de la région et regroupe les 29 communes intéressées. La planification du projet, l'organisation, la gestion de l'école (qui est actuellement en cours de construction) est ou sera l'affaire des instances régionales, ainsi que la répartition des coûts entre les communes. Parallèlement, celles-ci se sont également donné pour objectif le transfert d'une classe de l'école de Commerce (sise à

Thoune) vers Interlaken; ceci permettant l'occupation de locaux scolaires laissés vides.

Par contre, dans les cas du centre de formation hôtelière, les instances régionales n'ont joué qu'un rôle marginal, rôle minimum exigé pour avoir accès au financement par la LLM.

Dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire, la région n'est pas confrontée à de grandes difficultés. Deux communes seulement, qui ont enregistré une forte baisse de leur population, risquent de devoir fermer leur école et, dans l'un des cas au moins, cela semble inévitable.

- b) On constate globalement qu'il y a véritable collaboration entre les communes au niveau régional: la réalisation du centre professionnel l'illustre bien. La prise de conscience régionale en éducation fait du chemin dans les esprits.

9. OBERES-EMMENTAL (BE) (1)

- a) Dans le Haut-Emmental, comme dans d'autres régions des Préalpes, il existe une quantité de petites "écoles globales" (classes comprenant tous les niveaux), dispersées dans les différents hameaux. Ainsi, on compte dans un cas jusqu'à 9 écoles disséminées sur le territoire d'une commune.

Les instances régionales ressentent comme une difficulté majeure, le fait que la région n'ait pas de compétences en matière scolaire: elle dépend en effet entièrement de la collaboration établie entre les communes et le canton. Ainsi, ce n'est pas un hasard si le Programme de développement se contente d'énumérer et d'exposer les problèmes, sans établir de propositions concrètes. Il suggère par contre la mise sur pied d'une véritable planification du territoire scolaire au niveau régional (constructions, équipements, etc.).

Actuellement, cette planification est en train d'être réalisée, avec d'ailleurs la participation de toutes les écoles (enseignants, élèves, etc.) primaires supérieures et secondaires (disposition prise par l'inspecteur cantonal).

Pour l'instant, les résultats de ce travail ne sont pas encore disponibles et plusieurs questions restent ouvertes: quels sont les problèmes qui peuvent être traités et abordés au niveau régional et non plus seulement communal? Et quelle serait alors la participation active du canton?

1) Dans la partie II, on trouve une analyse des problèmes concernant l'école secondaire d'Eggiwil/Signau.

- b) Globalement, on fait état d'un "esprit régional", ainsi que d'initiatives régionales: notamment dans d'autres secteurs que l'éducation.

9. NORD-VAUDOIS (VD)

- a) Il faut d'abord noter que le Programme de développement est en voie d'élaboration et ne sera achevé qu'en 1983. Ainsi, aucun projet n'a encore été complètement élaboré ni, bien sûr, réalisé dans le cadre du programme régional LIM. Actuellement, les écoles au delà du niveau obligatoire (Gymnase, école technique sup. etc.) sont concentrées à Yverdon, qui constitue le pôle naturel d'attraction de la région (ne dit-on pas qu'elle est la "capitale" du nord du canton?). Il existe toutefois un autre centre relativement important, Val-lorbe, où un ensemble scolaire est en cours de réalisation (comprenant jardins d'enfants, école primaire, école secondaire, piscine, halle de gymnastique et protection civile). Dans la perspective de l'élaboration du programme de développement, un élément à prendre en considération est celui du projet de nouvelle loi scolaire cantonale qui a été rajouté par le peuple et d'éventuelles autres réformes du niveau secondaire obligatoire. De ce fait, la région se sent, d'une part, moins liée à des contraintes qui seraient venues d'une nouvelle législation cantonale, mais d'autre part, elle est gênée par un certain "flou" qui règne dans ce secteur. A noter aussi que les équipements éducatifs, en particulier ceux de l'enseignement professionnel (ex. écoles techniques) que la région possède, sont considérés comme un atout non négligeable pour faire face à l'actuelle crise économique et pour amorcer un développement économique à longue échéance (attractivité de la région pour des entreprises technologiquement avancées).
- b) Le fait que le programme de développement ne soit actuellement pas encore adopté, permet à la région de bénéficier des expériences des autres régions qui ont déjà passé par ce stade: cela s'est notamment traduit par des discussions dans les écoles sur diverses questions intéressant le développement de la région. Les enseignants ont librement accepté la proposition de la région de consacrer des heures d'enseignement à ce sujet et aucune obligation n'est faite aux enseignants d'introduire

ces éléments dans leurs cours¹⁾ (alors que, comme nous venons de le voir, dans le Haut-Emmentäl, de tels travaux ont été introduits par l'inspectorat, comme exercices obligatoires).

Pour l'instant, dans le Nord-vaudois, l'expérience qui a débuté en 1981 concerne 12 classes secondaires où les problèmes régionaux sont traités dans les cours d'instruction civique. Plus généralement, les responsables régionaux constatent qu'il se manifesta dans cette région une bonne participation publique à l'élaboration du plan de développement. L'objectif des responsables régionaux, à ce stade, est d'ailleurs d'encourager le débat, dans le but de provoquer une large prise de conscience régionale et de faire connaître les divers projets concernant la région et les moyens de les financer, en vue de chercher des variantes aux divers problèmes qui se posent.

10. JURA-NORD (canton du Jura)

- a) La mise en oeuvre du Programme de développement doit être envisagée en relation avec la création du nouveau canton. Faut-il "tout laisser comme avant", c'est-à-dire reprendre l'organisation scolaire bernoise? Ou au contraire, "saisir la chance de tout repenser et organiser sur des bases nouvelles"?

Dans la pratique certains projets, prévus par le programme ont déjà été réalisés ou sont en cours de réalisation:

- centre scolaire aux Breuleux;
- centre scolaire à Pleigna (avec salle de gymnastique, école primaire, jardin d'enfants);
- réforme du système de formation des enseignants.

Actuellement un certain nombre de problèmes font surface dans le domaine de l'éducation:

- beaucoup de petites écoles (cas des Franches-Montagnes);
- beaucoup de bâtiments scolaires ayant besoin de rénovation;
- de grandes charges financières, alors que la force financière du canton est faible.

Aux yeux des interlocuteurs régionaux, le canton mène, afin de rationaliser le système scolaire, une politique par trop

1) Le DIP vaudois aurait été réticent à rendre la proposition obligatoire.

centralisatrice (ex. fermetures des petites écoles de village).

- b) La région Jura est particulière: en effet la région "Jura-nord" au sens de la LIM correspond au nouveau canton du Jura. La situation d'identité entre canton et région existe aussi ailleurs, cependant, dans le cas présent, la région, en tant qu'entité géographique, politique et culturelle, existait déjà avant la formation du canton et avait par conséquent une "réalité" plus grande que partout ailleurs.

Actuellement du point de vue de la répartition des tâches en matière scolaire, la région a des compétences qui ne dépassent pas celles d'autres régions LIM, c.-à-d. qu'elle est compétente en matière d'investissements et de financement des installations, dans la mesure où ces tâches lui sont confiées par les communes.

Plus généralement on peut dire que les intérêts "régionaux" tendent à être pris en charge par le canton et que l'identité cantonale prend le dessus sur celle régionale.

3.5 Un bilan de la LIM dans le secteur éducatif?

3.5.1 Une certaine hétérogénéité

Les quelques données à notre disposition ne nous permettent naturellement pas de présenter un bilan exhaustif des effets de la LIM sur l'éducation dans les régions de montagne.

D'ailleurs, au-delà des lacunes de l'information, un autre facteur contribue à rendre très périlleuse cette synthèse, l'hétérogénéité des régions LIM par rapport aux situations éducatives, et ceci à différents points de vue:

- a) Une certaine hétérogénéité dans les problèmes qui se posent. S'il est vrai qu'il existe en Suisse des régions montagnardes avec, globalement, des problèmes semblables du point de vue de l'éducation (p.ex. insuffisante décentralisation de l'offre éducative amplifiée par les actuelles tendances démographiques¹⁾), il est aussi vrai que les régions LIM ne peuvent

1) Cf. la partie "Disparités régionales en éducation avec référence particulière aux régions suisses de montagne"

pas être considérées comme absolument homogènes du point de vue de l'éducation. En effet, on peut observer des différences importantes à l'intérieur-même d'un certain nombre de régions, entre les sous-régions rurales et le(s) centre(s) urbain(s) (ex. Sion, Bienne, Locarno, Délemont, etc.). D'une part, il est faux de penser que ces centres (pôles), lorsqu'ils ont une certaine taille, présentent les mêmes problèmes éducatifs que leur "arrière-pays"; problèmes qui seraient complètement différents de ceux des agglomérations du même type du plateau suisse. D'autre part, il n'est nullement sûr que ces centres puissent être considérés, pour l'éducation, comme complémentaires de leur "arrière-pays" rural. Parfois il s'agit plutôt d'une situation de concurrence: par ex. la présence d'une large offre scolaire dans le centre peut empêcher la constitution d'une offre décentralisée du même type ailleurs.

- b) Même si on exclue la problématique précitée il faut reconnaître que, en éducation, seulement certains problèmes se posent au niveau régional ou sub-régional (ex. écoles secondaires, professionnelles etc.) et dont la solution nécessite une intervention et un esprit régional. D'autres problèmes, par contre (ex: maintien d'écoles primaires et primaires supérieures), non seulement se posent au niveau de la commune, mais risquent de bloquer la dynamique régionale plutôt que de la favoriser. (Par exemple dans le cas où la rationalisation de l'offre primaire est conçue comme une centralisation de l'école dans une commune et non pas comme une redistribution entre toutes les communes d'une partie de cette offre.)
- c) Un autre facteur d'hétérogénéité éducative parmi les régions LEM est constitué par les différentes articulations entre ces régions et le canton, qui est l'instance décisive en matière d'éducation. D'ailleurs, du point de vue de l'éducation, l'existence d'une structure régionale a un sens, seulement si elle ne recouvre pas l'ensemble du territoire cantonal (Uri, Jura etc.), ni même une partie importante (ex. par son poids politique) de celui-ci. C'est dans le cas où la région constitue une partie relativement réduite, périphérique et/ou de nature socio-géographique différente de l'ensemble du canton (ex. parties rurales, petites communes par rapport à des zones urbaines), que son utilité est la plus évidente. Elle peut, dans ce cas en effet, assumer le rôle d'interlocuteur du canton, rôle qui s'avère difficile à jouer par une commune non-urbaine isolée.

- d) Les problèmes éducatifs ne constituent qu'une facette des multiples problèmes socio-économiques auxquels les régions de montagne sont confrontées et auxquels les instances régionales LIM tentent de faire face (l'imbrication des problèmes éducatifs et des problèmes économiques est par exemple très réelle). Il est donc explicable que la vigueur avec laquelle les problèmes éducatifs sont pris en charge par les instances régionales, dépend de l'implémentation de l'idée régionale en général, de l'efficacité des structures régionales LIM (ex. secrétariat) etc. Plus généralement, les différences interrégionales globales ¹⁾ contribuent donc aussi à expliquer les différents niveaux d'activité des régions en éducation.

3.5.2 Des impulsions positives

- a) Sans pour autant surévaluer l'effet de la LIM on peut néanmoins constater que, en général, cette loi a contribué à renforcer ou a déclencher dans les régions de montagne, en particulier chez les leaders et les "faiseurs d'opinion" locaux (hommes politiques, hommes de culture etc.), un processus de prise de conscience des réalités suivantes:
- des problèmes éducatifs spécifiques non négligeables existent sur l'ensemble des zones de montagne suisses (offre insuffisante, difficulté de maintien des écoles de village, etc.);
 - ces problèmes ont une dimension, non seulement communale, mais également régionale; leur solution implique le dépassement de "l'esprit de clocher" communal;
 - ces problèmes sont fortement imbriqués dans d'autres problèmes régionaux, en particulier ceux du développement économique;
 - une attitude plus active et innovatrice de la part des responsables locaux est indispensable pour que des solutions efficaces puissent s'imposer.

Cette prise de conscience éducative régionale a bien entendu une intensité et une "précision" variables, selon les régions, les sous-régions, les communes et elle ne touche géné-

1) Il ne faut pas oublier que certaines régions LIM constituaient historiquement déjà une entité socio-culturelle, tandis que d'autres sont constituées de sous-régions n'ayant pas une identité commune avant la fondation de la région LIM.

ralement pas (encore) l'ensemble de la population régionale ni même, parfois, les enseignants et tous les responsables scolaires. Par ailleurs, cette prise de conscience est généralement sectorielle: les questions relatives à l'école primaire, et en partie à la formation professionnelle, semblent par exemple avoir suscité un intérêt plus vif que celles touchant à la préscolarité, à la formation secondaire générale, et encore plus à l'éducation des adultes.

la nouvelle perception des problèmes éducatifs n'a pas été seulement un "phénomène intellectuel", mais dans plusieurs cas, les postulats exprimés par le Programme de développement dans le secteur éducatif ont déclenché des processus sociaux et des actions pratiques. (Ex. Formations de groupes de travail en vue de planifier la réalisation de tel ou tel projet.) Les régions peuvent d'ailleurs actuellement faire état de la réalisation d'un certain nombre de projets, prévues par les Programmes de développement. D'autres régions de leur côté sont en train de mettre sur pied une planification scolaire plus détaillée et actualisée que celle du Programme. Bien que cette dernière option ne soit le fait de peu de régions seulement, on peut néanmoins constater, dans d'autres régions, l'existence d'embryons de ce qui pourrait devenir une planification régionale continue de l'éducation.

- b) Bien qu'au niveau cantonal on soit en face de situations et d'options globales différentes (par ex. plus ou moins grande décentralisation des compétences aux communes; options pédagogiques impliquant ou non la concentration d'un certain nombre d'élèves etc), la prise de conscience précitée a aussi dans plusieurs cas touché les instances cantonales. Il faut rappeler à ce propos que cette prise de conscience a été récemment renforcée par l'émergence des revendications locales et du corps enseignant, concernant deux domaines - étroitement liés par ailleurs -, celui du maintien ou de la fermeture de petites écoles de village et celui des classes à plusieurs degrés. La deuxième question et en particulier ses implications pédagogiques suscitent de plus en plus l'intérêt des milieux non seulement cantonaux mais aussi intercantonaux de l'éducation. Globalement il semble que, au niveau communal, régional et cantonal, comme dans les milieux pédagogiques, on assiste à l'affirmation croissante de la décentralisation scolaire et du "sauvetage" des petites écoles. Ceci en portant des considérations pédagogiques et socio-culturelles (maintien de l'identité locale) et au dépens de certaines options de rationalité économique.

Cela n'empêche pas que, dans certains cas, cantons et régions (et/ou communes) ont des points de vue opposés, aboutissant à des situations de conflits (cf. fermetures d'écoles) ou qu'il existe des situations "d'ignorance réciproque".

Or, il est nécessaire de souligner qu'une bonne articulation institutionnelle avec le canton, l'ouverture de celui-ci face aux problèmes et revendications de ses régions périphériques, une répartition équilibrée des compétences entre canton et communes, semblent jouer un rôle essentiel dans l'efficacité de la démarche régionale en éducation.

3.6 Des perspectives?

Il ne manque pas, dans les milieux de l'éducation d'esprits pessimistes, pour qui "l'opération régionale" est, dans ce domaine, arrivée au bout de ses possibilités (restreintes) et ne pourra que s'éteindre plus ou moins rapidement, pour laisser la place, aux institutions compétentes traditionnelles (cantons, communes, etc.).

Bien que cette attitude soit compréhensible au vu de ce qui se passe dans certaines régions LIM, il nous semble néanmoins qu'il existe suffisamment d'éléments pour espérer qu'un scénario plus optimiste se réalise. Dans cette deuxième perspective la région pourrait alors devenir un lieu utile et efficace de planification de l'éducation et un interlocuteur valable pour les instances cantonales de la politique de l'éducation. Bien que non improbable, ce développement implique néanmoins la réalisation d'un certain nombre de conditions:

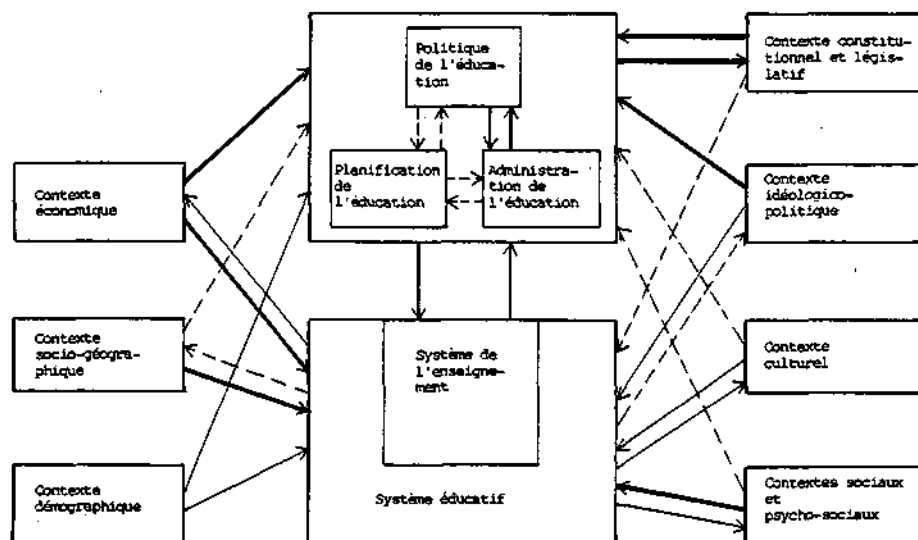
- La redéfinition pour l'éducation (dans certains cas) des limites régionales, afin de créer des unités subcantonales plus homogènes. (Par ex. dans le cas du Jura on peut penser à une région "Franche Montagnes".) Cela ne nécessite pas une nouvelle définition des régions LIM, mais par exemple, la mise sur pied pour l'éducation de structures subrégionales (ex. commissions éducatives);
- Une mobilisation des milieux locaux de l'éducation (responsables communaux, enseignants, privées) soutenue par l'institution et l'infrastructure régionale (secrétariat régional);

- La reconnaissance par les autorités cantonales éducatives (DIP) de l'utilité du dialogue avec une instance régionale (englobant des communes avec des problèmes éducatifs assimilables) et sa disponibilité à collaborer et à soutenir des démarches planificatrices régionales en éducation. Il va de soi qu'un soutien financier de la part de la Confédération, par exemple pour des travaux de révision des Programmes régionaux, mais éventuellement aussi pour d'autres travaux de planification régionale éducative, serait fortement utile;
- La reconnaissance explicite de la part des milieux régionaux de l'importance de l'éducation pour le développement économique et social et, d'autre part, la disponibilité des milieux éducatifs (des enseignants en particulier) à reconnaître que l'éducation doit, au niveau régional, se donner des objectifs supplémentaires, outre ceux découlant des options pédagogiques et de la nécessité de répondre à la démarche individuelle explicite de formation. Elle doit en particulier:
 - répondre aux besoins actuels du marché régional du travail et aussi influencer - en partie - l'évolution de ce marché, par la transmission d'un certain type de compétences professionnelles (et, le cas échéant, par la création directe de postes de travail, soit des postes d'enseignants, soit, dans le cadre d'"écoles-entreprises" comme celles citées au chap. 2);
 - répondre aux demandes culturelles individuelles et des collectivités (par exemple par l'ouverture de l'institution scolaire aux activités de formation des adultes et plus généralement à des activités culturelles). Plus généralement l'école devra oeuvrer pour affermir et diffuser, auprès des jeunes qui lui sont confiés, une image positive de la région, de sa culture et de ses possibilités de développement endogène;
 - favoriser la réalisation de certains postulats de la politique sociale régionale (ex. contribution de l'école à la mise sur pied de services sanitaires pour les enfants, etc.).

CONCLUSIONS

1. Hypothèse générale et démarche adoptée

L'hypothèse générale de cette étude a consisté à dire qu'il est possible d'élaborer un modèle global utilisable pour l'explicitation - et, dans un deuxième temps, pour l'explication - des relations statiques et dynamiques, existant entre le "système éducatif", et le "complexe politique - planification - administration de l'éducation", d'ordre économique, politique, culturel, etc., que nous avons désigné ici par le terme de "contextes".



La démarche adoptée pour élaborer les éléments nécessaires à l'appui de cette hypothèse a été la suivante :

- La première partie de cette étude a consisté à décrire, à expliciter et à rendre plausible le modèle choisi.

- Dans la deuxième et la troisième partie, quelques éléments et quelques relations spécifiques du modèle ont été analysés de plus près. Cela avec deux objectifs:
 - a) confirmer la validité d'un secteur du modèle pour certaines situations particulières;
 - b) explorer des voies d'opérationnalisation du modèle dans son ensemble.

2. Description, explicitation et analyse de la plausibilité du modèle

Les éléments d'information qui ont été rassemblés dans la partie I sont, à notre avis, suffisants pour que l'hypothèse concernant les structures fondamentales du modèle, l'ordre de grandeur des poids et l'intensité des relations entre les éléments qui le composent, ne puissent pas, dans un premier temps et sans contre-preuves précises, être fondamentalement contestées. Cela ne signifie pas que l'hypothèse générale ait été confirmée dans son ensemble et dans les détails, mais que sa "plausibilité" a été établie.

Nous penons en particulier à l'hypothèse véhiculée par le modèle concernant les multiplicités des interventions et des influences qui, conjointement, déterminent l'évolution du système éducatif suisse. Hypothèse en contradiction avec l'affirmation de la pré-éminence absolue du politique dans ce domaine.

Nous avons ainsi mis l'accent sur certains éléments qui nous semblent essentiels:

- d'une part, le modèle qui postule l'existence d'une hiérarchie figée et "globalisante" entre instances et institutions, actives spécifiquement dans les domaines de la politique, de la planification et de l'administration de l'éducation, ne semble pas, en effet, correspondre à la réalité suisse.

Nous avons plutôt à faire à un réseau assez étendu, décentralisé et "mouvant" d'institutions et de personnes qui, tour à tour, remplissent une de ces trois fonctions et peuvent avoir, selon les circonstances, un impact plus ou moins déterminant sur les décisions prises.

- De plus, les relations entre le "complexe politique - planification - administration de l'éducation" d'une part, et le "système éducatif" (la "réalité éducative") de l'autre, sont loin de pouvoir être décrites comme un système de courroies de transmission entre des "décideurs" et des "exécutants". Dans ce sens, l'autonomie du système éducatif et de certains de ses acteurs (par ex., les enseignants, ou une partie de ceux-ci) est bien réelle.

- Par contre, soit les acteurs du "complexe" précité, soit ceux du système éducatif évoluent dans un milieu social (dans des "contextes"), dont les différents aspects (démographiques, socio-géographiques, économiques, culturels, etc.) esquissent sur leurs choix et sur leurs comportements et parfois même les déterminent.

3. Validité du modèle dans un secteur: l'influence du contexte socio-géographique

L'objectif visant à confirmer la validité sectorielle du modèle a été, à notre avis, atteint: nous avons, en effet, démontré que certaines régions du pays (les régions de montagne en particulier) sont aux prises avec des situations éducatives spécifiques - que nous avons pu, sur la base de critères clairement énoncés, qualifier de "problèmes". La spécificité de ces situations (ex. offre éducative plus réduite, moindre fréquentation de certaines filières éducatives, etc.) n'est pas principalement le fruit de choix politiques conscients, mais la résultante de l'action d'une série de facteurs d'ordre démographique, géographique, économique et culturel. Ces facteurs agissent parfois directement sur les variables éducatives (par ex., en façonnant la demande d'éducation des différentes catégories de la population). Dans d'autres cas, ils constituent le terrain sur lequel naissent et se développent les attitudes et les options d'acteurs importants de l'éducation (par ex., des enseignants).

3.1 Situations et problèmes éducatifs des régions de montagne et rurales suisses

Pour atteindre l'objectif précité, nous avons examiné dans les chapitres précédents la situation des différents secteurs éducatifs dans les régions de montagne, en élargissant parfois l'analyse aux régions rurales non montagnardes et en établissant des comparaisons avec les régions urbaines du pays. Au fur et à mesure que les données s'accumulent, nous avons acquis la certitude qu'un écart non négligeable sépare les régions de montagne (et aussi les régions rurales) des régions urbaines du pays. A tous les niveaux, l'offre éducative y est moins abondante, moins diversifiée, moins adaptée, moins accessible: de l'école enfantine aux formations supérieures. Nous n'avons pu recueillir que peu de données sur les différentes demandes éducatives; néanmoins, des indices suffisants existent pour affirmer que c'est,

en partie du moins, la déficience de l'offre qui entraîne des taux de fréquentation plus faibles, en particulier pour les formations les plus "prestigieuses".

3.1.1 Les résultats de l'analyse

Nous allons brièvement rappeler quelques résultats auxquels l'analyse nous a conduits, ainsi que quelques difficultés méthodologiques rencontrées.

- a) Dans la partie II, nous avons tenté d'isoler les problèmes éducatifs ayant leur source dans la situation socio-géographique particulière des régions suisses de montagne. (Nous avons choisi la même définition de "régions de montagne" que le LIM: la population résidente dans ces régions est d'env. 1,5 Mio, soit environ 40 % des communes suisses).

On a pu constater que si les catégories régionales sont effectivement significatives, elles interfèrent cependant (ou sont corrélées) avec d'autres catégories: en particulier celles relevant de l'économie, du culturel, ainsi que d'une catégorie définie parfois comme "ruralité", mais qui, dans le contexte éducatif, a trait plus particulièrement à la taille de la commune ou de la localité prise en considération.

Globalement, les régions de montagne sont dans une moins bonne situation éducative que le reste du pays (offre éducative, fréquentation, peut-être qualité du service) et cela s'aggrave dans le cas des petites communes. Inversement, les petites communes de plaine ont aussi, à certains égards, des situations éducatives moins satisfaisantes que les régions urbaines (ex. classes à plusieurs niveaux - CPN -, lacunes de l'offre, etc.). D'autre part, nous pouvons constater, dans les régions économiquement moins développées, des offres éducatives et des taux de fréquentation moins importantes que dans celles plus développées. A ces influences multiples s'exerçant sur les réalités éducatives vient s'ajouter, dans le cas des études secondaires supérieures et tertiaires, l'influence d'un facteur que nous avons désigné comme culturel (lié notamment aux différentes attitudes face aux études entreprises par les filles). Ce facteur explique en grande partie les différences importantes entre cantons latins et cantons alémaniques.

- b) Bien que le taux de fréquentation des jardins d'enfants soit assez différent d'un canton à l'autre, en fonction notamment de la politique cantonale en la matière, on constate que glo-

balement dans les régions de montagne les enfants n'ayant pas fréquenté un jardin d'enfant sont environ deux fois plus nombreux que pour l'ensemble de la Suisse. Dans les petites communes de montagne (moins de 1'000 hab.), ils sont environ 6 fois plus nombreux. Le manque d'installations est en large partie responsable de cet état de fait, qui peut porter préjudice au développement scolaire et personnel des enfants. Il existe une volonté politique pour étendre ce secteur; elle risque pourtant d'être freinée par l'action conjuguée des facteurs de crise économique et de déclin démographique. Des réponses non traditionnelles, telles que celles des jardins d'enfants itinérants, pourraient se révéler intéressantes.

- c) La présence d'une école primaire sur le territoire communal (en particulier dans les petites communes) est largement fonction de la politique cantonale en la matière, de la répartition des compétences et des charges éducatives entre le canton et les communes. C'est ainsi que dans certains cantons, pratiquement toutes les communes de montagne, même les plus petites, ont leur école; tandis que dans d'autres cantons, la moitié des communes de montagne de moins de 1'000 habitants en sont privées. Le phénomène de fermeture de classes primaires, conséquence de la baisse démographique, qui, globalement et jusqu'à l'année passée, a été modérée, pourrait rapidement s'accroître dans certaines régions et cantons, notamment pour des raisons inhérentes à la crise économique. Ce phénomène pourrait également se traduire par des fermetures d'écoles, encore que la résistance des populations locales et du corps enseignant pourrait ralentir ce mouvement. En plus des aspects inhérents à l'organisation (temps, coûts des transports, etc.) et à la valeur symbolique de l'école, la résistance des populations s'explique probablement aussi par le rôle "d'animateur social" qu'assument souvent, et de bonne grâce, les enseignants dans les petites communes dans lesquelles ils sont, la plupart du temps, bien intégrés.

Certaines expériences, consistant à permettre à chaque commune appartenant à une association de communes, de garder une classe (1ère, 2ème, etc.) dans laquelle afflueraient les enfants de l'ensemble des communes, pourraient se révéler intéressantes en vue de dépasser, partiellement, les problèmes posés; problèmes qui dans certaines petites communes de montagne sont urgents et intimement liés à la survie même du village en tant que communauté vivante.

- d) L'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux est une caractéristique de l'école dans les petites communes: les 4/5 des communes de montagne de moins de 1'000 habitants possèdent leur école, sont contraints à ce système d'organisation de l'enseignement. Bien que statistiquement non encore perceptible, une augmentation du nombre des CPN pourrait intervenir dans l'avenir, en raison des situations démographiques.

La question de la qualité de l'enseignement dans ces classes est très controversée. Les données recueillies permettent néanmoins d'affirmer que potentiellement ce type d'organisation de l'enseignement n'est pas globalement inférieur à celui des classes à un seul niveau. Mais seulement si certaines conditions sont remplies (nombre d'élèves, stabilité des enseignants, programmes, moyens d'enseignement, formation des enseignants, etc.).

Or, actuellement, ces conditions ne sont que partiellement respectées. En effet, depuis plusieurs années, les politiques éducatives, surtout plus innovatrices, sont résolument tournées vers les classes à un seul niveau. Des options plus différenciées en la matière pourraient permettre une évolution positive dans ce secteur.

- e) La décentralisation des écoles du degré secondaire obligatoire n'est pas suffisante pour offrir aux enfants des régions de montagne et des régions rurales les mêmes situations d'accessibilité qu'aux jeunes des régions urbaines et ceci est particulièrement vrai pour les écoles "à exigences élevées" qui mènent par la suite aux études.

Dans les régions de montagne, les enfants fréquentant ces écoles sont moins nombreux qu'ailleurs. Certains doivent sortir de la région et se rendre dans les écoles secondaires des villes, d'autres se rabattent sur des écoles "à exigences élémentaires" ce qui constitue un sérieux handicap pour une éventuelle poursuite des études. L'actuelle situation démographique et économique ne laisse pas présager des améliorations spectaculaires dans ce domaine.

- f) La concentration des gymnases dans les zones plus peuplées du plateau suisse est "naturellement" bien supérieure à celle que l'on trouve dans les régions de montagne: dans ces régions, l'accessibilité à ces écoles est donc bien moins bonne.

Contrairement à l'opinion courante, les taux cantonaux de maturité (nombre de maturités par rapport aux jeunes d'âge cor-

respondant) ne sont pas tellement fonction du type de système éducatif cantonal (plus ou moins sélectif, par exemple). Ces taux dépendent de quatre facteurs qui ne sont pas tous indépendants entre eux:

- plus le canton est de montagne et moins les taux de maturité sont élevés;
- plus le canton est "rural" (composé de petites communes) et moins les taux de maturité sont élevés;
- plus la situation économique du canton est bonne et plus les taux sont élevés;
- il existe un facteur culturel qui fait que les cantons "latins" ont des taux globalement plus élevés que les cantons alémaniques.

Du point de vue individuel, ces différences sont le reflet d'une inégalité des chances dont sont victimes les jeunes des régions moins favorisées.

Bien que les disparités constatées ont des sources structurelles sur lesquelles la politique de l'éducation n'a que peu de prise, l'élargissement des interventions compensatrices (ex. encouragement aux études) serait souhaitable; or, c'est le phénomène inverse qui risque de se produire. (Le même discours s'applique, et à plus forte raison, au secteur des Hautes écoles).

g) Nous sommes en face, dans le secteur des écoles de diplôme, d'une situation semblable à celle des gymnases.

h) Dans le secteur de la formation professionnelle, nous constatons une "migration" des jeunes des régions de montagne, rurales, économiquement faibles, vers celles de plaine, urbaines, économiquement fortes. (Nous ne possédons pas de données globales à ce sujet, mais il est possible que la proportion des jeunes des régions de montagne qui acquièrent une formation professionnelle soit inférieure à celle du reste du pays). En effet, la possibilité qu'ont les jeunes de s'engager dans un apprentissage dans une certaine région, dépend de la présence et de l'accessibilité non seulement des écoles professionnelles, mais encore plus des entreprises qui les engagent. Dans les deux cas, l'offre est, dans les régions de montagne, moins abondante et variée que dans le reste du pays.

Etant donné la structure du marché du travail dans ces régions, le fait d'apprendre certaines professions (souvent les plus prestigieuses, par exemple techniques et académiques) signifie par la suite la nécessité d'émigrer.

- i) Les taux cantonaux de fréquentation des Hautes Ecoles sont fonction des mêmes facteurs que ceux de maturité: ils sont moins élevés dans les cantons:

- comportant des régions de montagne;
- ruraux;
- économiquement faibles;
- alémaniques par rapport aux latins (pour ceux-ci, une part non négligeable de "l'avance" est constituée par la plus grande participation des filles aux études).

Dans les cantons comprenant à la fois des régions de montagne et de plaine (généralement plus urbanisées), on constate que la proportion d'étudiants provenant de ces dernières régions est nettement supérieure à celle des premières. Là aussi, nous sommes en face d'un problème d'inégalité des chances scolaires et professionnelles.

- j) Globalement, on peut affirmer que l'hypothèse d'une inadéquation entre offre et demande éducative dans les régions de montagne (hypothèse qui est à la base de cette étude) est vérifiée; de même, est vérifiée la nécessité de considérer cette inadéquation comme un problème. En effet, nous avons constaté que, à partir du "cadre culturel", l'action de l'offre est déterminante et qu'elle influence largement la demande. Or, cette offre est déficiente (en quantité, mais aussi en qualité) dans les régions de montagne, ainsi que plus généralement dans les régions rurales et économiquement faibles. Des disparités au niveau de la fréquentation et de la répartition dans les différentes filières en sont la conséquence.

3.1.2 Les causes

Les causes de cette situation sont de différente nature: concentration moindre de la population de montagne et donc coût unitaire de la formation plus élevé, trajet et temps pour atteindre les écoles plus longs; elles relèvent parfois de la logique économique: moindre force financière du canton ou de la commune, donc moins d'installations, de postes, etc.; marché du travail plus étroit et donc offre de formation professionnelle plus restreinte; de même, ces causes relèvent aussi de l'ordre de la tradition qui influence la demande éducative: composition différente de la population de ces régions (moindre "tertiarisation") et par conséquent "mentalités" différentes ("les docteurs, les professeurs et les avocats en ville, et les montagnards à la montagne.."). Mais ces causes découlent également du fait que la

ville a, depuis longtemps, acquis la suprématie sur la campagne. C'est elle qui détient le pouvoir (politique, économique et culturel), et c'est elle qui impose ses modèles culturels, organisationnels et pédagogiques. C'est ainsi que la classe à un seul niveau est devenue le modèle organisationnel et pédagogique parce que cela correspond à la situation urbaine naturelle.

Il est intéressant de noter que l'impact de la politique éducative, en particulier celle cantonale, donc de la volonté consciente et, en principe, rationnelle des hommes est plus forte dans les premiers niveaux préscolaires et scolaires (ex. primaire, secondaire I). Par contre, plus on s'approche des filières élevées (Hautes écoles, formations professionnelles), plus les facteurs structurels (situations socio-géographiques, économiques et culturelles) deviennent déterminants: au point que des cantons à système éducatif très différent aboutissent à des taux de maturité, d'étudiants, etc., semblables s'ils sont dans les mêmes situations extra-éducatives.

3.1.3 Les problèmes

Il nous paraît indubitable que l'on est en face, non pas tellement de diversité entre régions du pays, qui seraient le fruit de foisonnement d'initiatives multiples, donc indice de richesse culturelle et politique, mais bien plutôt d'inégalités, inégalités dont les enfants et les jeunes des régions de montagne sont victimes, à titre individuel, mais dont pâtit aussi la région dans son ensemble qui voit son développement économique, social et culturel ainsi entravé. A longue échéance, c'est l'équilibre socio-politique du pays tout entier qui est en jeu.

3.2 Un modèle d'intervention en vue de dépasser les problèmes éducatifs examinés

L'affirmation de l'importance des facteurs contextuels "objectifs" de l'éducation ne signifie nullement la négation de l'utilité - voire de la nécessité - d'interventions humaines conscientes et volontaires, en vue de mieux "piloter" - dans la mesure du possible - l'évolution de l'éducation; interventions qui, en particulier, peuvent se réaliser par l'intermédiaire ou dans le cadre des institutions qui s'occupent de politique, de planification et d'administration de l'éducation.

Il s'agit donc de déterminer de manière plus précise les limites du "possible" et du "faisable", afin que ces interventions soient d'autant plus efficaces. C'est dans cette perspective que nous avons analysé, en particulier dans la partie III et sur la base de notre modèle général, les possibilités et les chances d'une planification régionale de l'éducation, qui contribuerait à résoudre les problèmes éducatifs des régions de montagne d'une part, et à promouvoir aussi leur développement économique, social et culturel. Méthodologiquement cela a consisté à isoler certains éléments du modèle, cette fois non seulement pour en justifier leur agencement, mais pour leur attribuer un rôle prévisionnel dans la construction d'une vision prospective, à l'intérieur de laquelle des options politiques devraient s'insérer. Globalement les potentialités d'une telle approche nous ont semblé réelles, encore que ne constituant qu'un des éléments nécessaires pour que des pas significatifs dans la direction voulue soient réalisés.

Les modalités d'interventions doivent être - à l'image des problèmes existants - multiples:

- pour certaines disparités, il existe des solutions faisant uniquement intervenir les moyens de la politique éducative (ex. préscolaire, classes à plusieurs niveaux), et nous en avons esquissé quelques traits au cours de cette étude;
- dans d'autres cas, la solution des problèmes implique des changements qui vont bien au-delà des possibilités d'intervention de la politique éducative et qui appellent des interventions de politique économique et d'aménagement du territoire (c'est le cas de la formation professionnelle largement fonction des réalités du marché du travail). Parfois d'ailleurs nous avons même acquis la conviction que la solution de certains problèmes dépasse les possibilités d'intervention de l'ensemble des moyens politiques des différentes collectivités en question.

En tout état de cause, les problèmes éducatifs affectant les régions de montagne sont si multiformes qu'ils ne pourront guère être dépassés par des mesures ponctuelles: ils requièrent au contraire d'être traités dans le cadre d'une planification régionale de l'éducation qui soit opérationnelle. Ce qui implique non seulement une vision globalisante des problèmes éducatifs et des situations socio-économiques et culturelles avec lesquelles ils sont reliés, mais aussi une volonté politique précise des communes et des régions de montagne d'œuvrer en priorité pour dépasser ces problèmes.

4. Des voies d'"opérationnalisation" du modèle général

Les analyses qui ont été menées dans les parties II et III n'ont pas seulement pour objectif de confirmer les hypothèses véhiculées par le modèle général proposé. Elles constituent une tentative d'explorer les voies d'opérationnalisation de l'ensemble du modèle. Remarquons à ce sujet qu'il s'agit d'un modèle se situant à un niveau relativement élevé d'agrégation des faits sociaux, ou autrement dit, d'un modèle dont les éléments doivent, au moment de l'opérationnalisation, être désagrégés en éléments plus simples.

Par exemple: il n'a pas été possible d'emblée, de détecter et encore moins de quantifier l'influence du contexte socio-géographique sur l'ensemble du système éducatif, par contre il a été possible de considérer son influence sur les taux de fréquentation de telle ou telle filière scolaire.

D'autre part, les "sous-éléments" composant chaque élément du modèle entretiennent entre eux des relations qu'il est nécessaire de prendre en considération lors de l'analyse, mais qui n'ont pas pu être explicitées au niveau de généralité auquel s'est placée la présentation du modèle faite à la première partie de l'étude (par ex., les relations de "domination" entre les filières d'enseignement).

De plus, les interrelations entre les éléments du modèle ont été désignées comme "fortes, moyennes, faibles", mais nous sommes loin de pouvoir les quantifier réellement. Non seulement, les indicateurs globaux qui pourraient être utilisés, n'ont, généralement, pas encore été développés - parfois même au niveau théorique -, mais encore, dans plusieurs cas, les indicateurs sectoriels ne sont pas disponibles.

D'un point de vue méthodologique plus général il nous semble évident que la question des indicateurs (ceux de l'éducation ou ceux qui caractérisent les "contextes" de celle-ci), constitue l'obstacle le plus important dressé devant les tentatives d'"opérationnalisation" du modèle proposé.

Cette situation nous paraît devoir être rattachée à deux causes:

- la pauvreté des données statistiques disponibles dans notre pays, en particulier dans le domaine de l'éducation;
- le peu d'empressement des milieux de l'éducation ainsi que de ceux de la recherche éducative d'intégrer les approches "intuitives", normatives, qualitatives et micro-sociales par des approches "systématiques", objectives, quantitatives et macro-sociales.

Pour conclure:

Je suis parfaitement conscient de l'écart existant entre le niveau élevé des objectifs qui étaient posés - mettre sur pied un modèle global et "opérationnalisable" des réalités éducatives dans notre pays - et celui des résultats effectivement acquis.

Deux constatations permettent de me "consoler" de cet état de fait: d'un côté ce modèle m'a permis de mieux comprendre la réalité dans laquelle je suis appelé à vivre et à agir professionnellement.

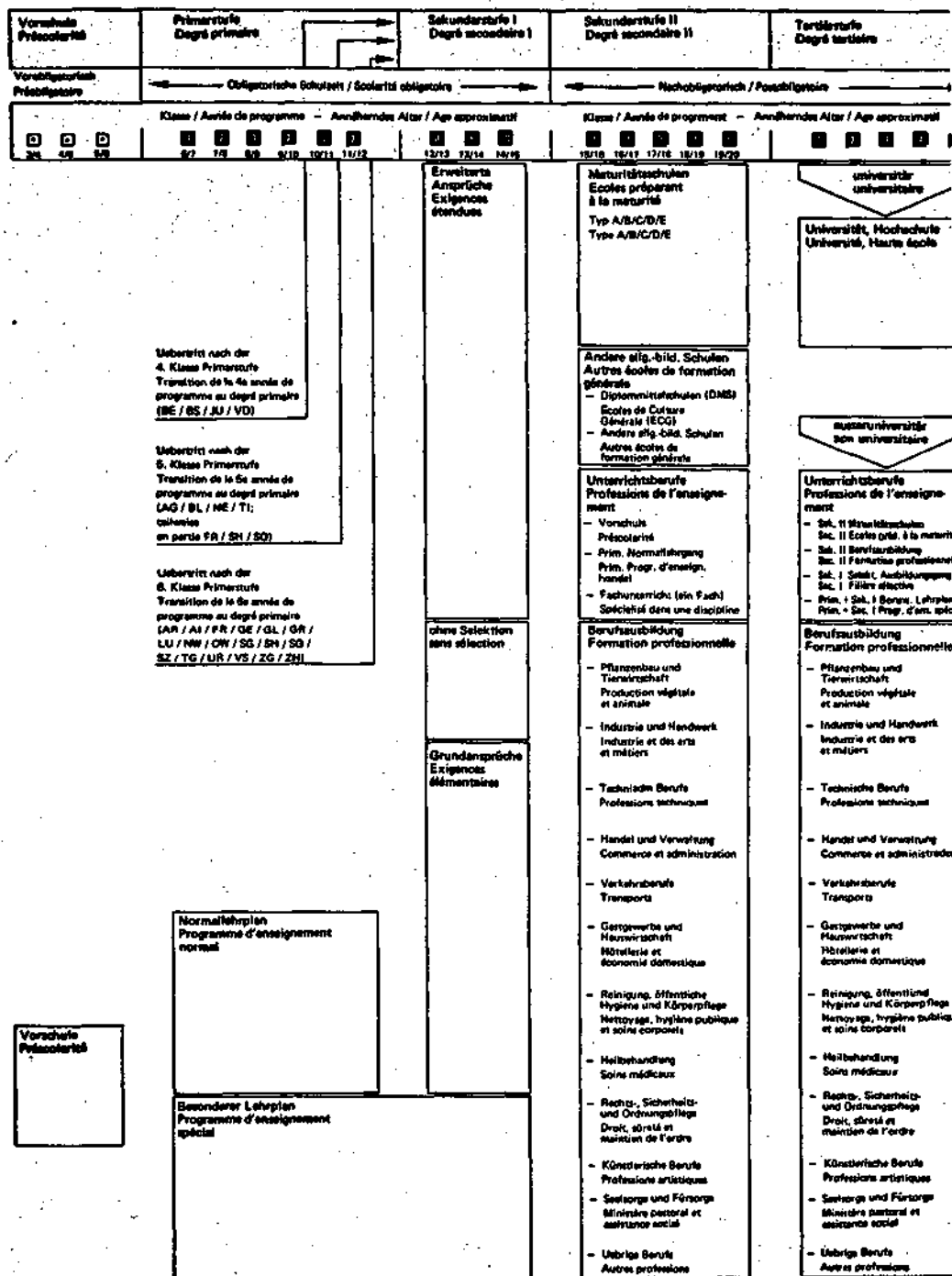
De l'autre, il m'a fourni plusieurs éléments utiles pour analyser, comprendre et présenter les situations et les problèmes éducatifs des régions de montagne de notre pays, régions auxquelles, de par ma biographie, je suis particulièrement attaché.

Si d'autres éléments de ce travail pourront être autrement utilisés, cela sera "donné par surcroît".

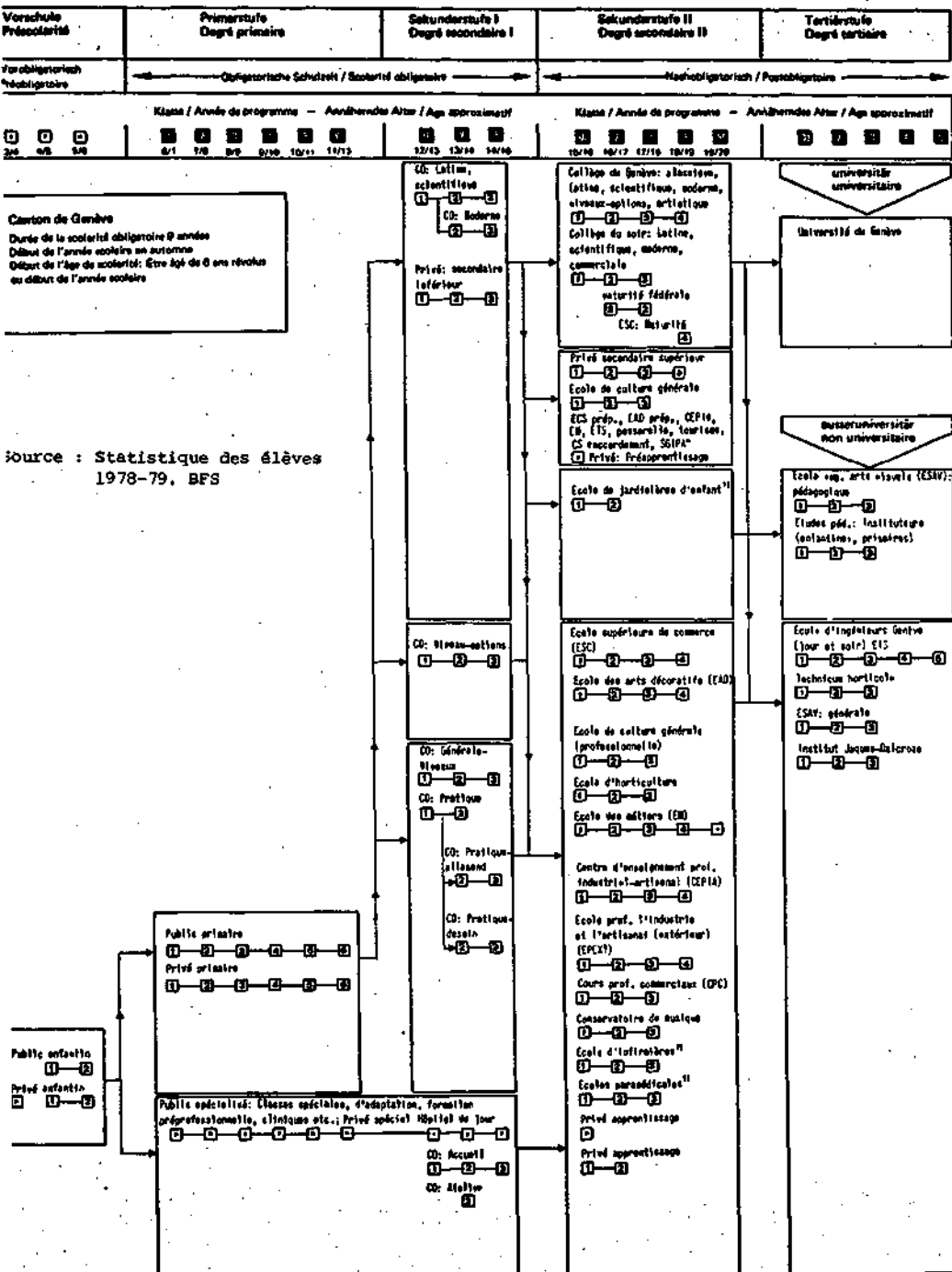
ANNEXES

REPERTOIRE DES ANNEXES DE LA PARTIE I

<u>Annexe 1a</u>	Schéma de classification de la statistique scolaire suisse
<u>Annexe 1b</u>	Schéma de classification de la statistique scolaire suisse - Canton de Genève
<u>Annexe 1c</u>	Organigramme du système scolaire genevois
<u>Annexe 2</u>	Organigrammes scolaires des différents cantons
<u>Annexe 3</u>	Total des heures d'enseignement des 1e à 9e années scolaires selon groupes de disciplines
<u>Annexe 4</u>	Application des plans d'études CIRCE, en Suisse Romande, au 1er septembre 1981: récapitulatif
<u>Annexe 5a</u>	Sélection au degré secondaire I: élèves de la 7ème année de programme selon le niveau des exigences en 78/79
<u>Annexe 5b</u>	Répartition des élèves en 7ème année selon les cantons en 1978/79
<u>Annexe 6a</u>	Les zones d'influence des Universités de Neuchâtel, Fribourg, Genève et Lausanne 1981
<u>Annexe 6b</u>	Les zones d'influence des universités de Bâle, Berne et Zurich 1981
<u>Annexe 7</u>	Quelques articles constitutionnels cantonaux concernant l'éducation
<u>Annexe 8</u>	Articles de la Constitution Fédérale relatifs à l'éducation



Schweizerisches Klassifikationschema der Schulstatistik / Schéma de classification de la statistique scolaire suisse Schuljahr 1978/79 / Année scolaire 1978/79



1) Condition d'admission: Age minimum 17,10 ans ou plus

*Scolarité gratuite d'intégration prof. d'adolescents et d'adultes

[illegible]

Annexe 2 (1)

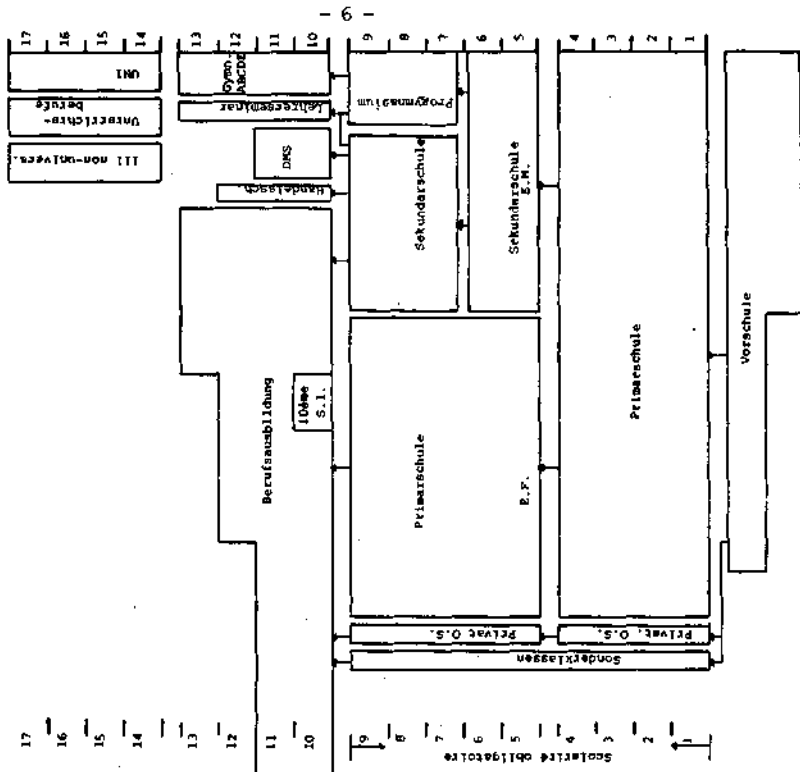
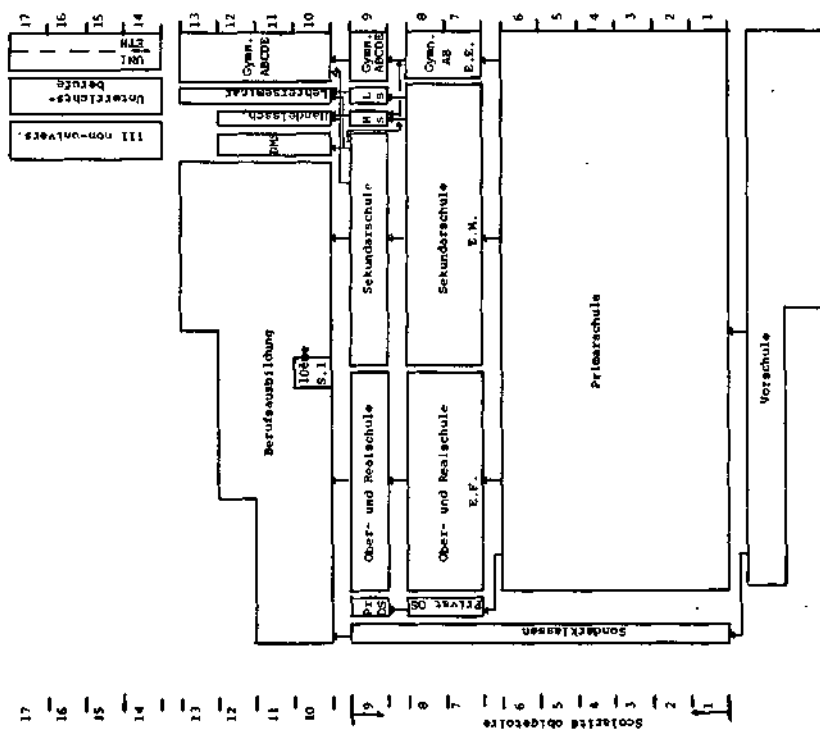
Note concernant les organigrammes scolaires

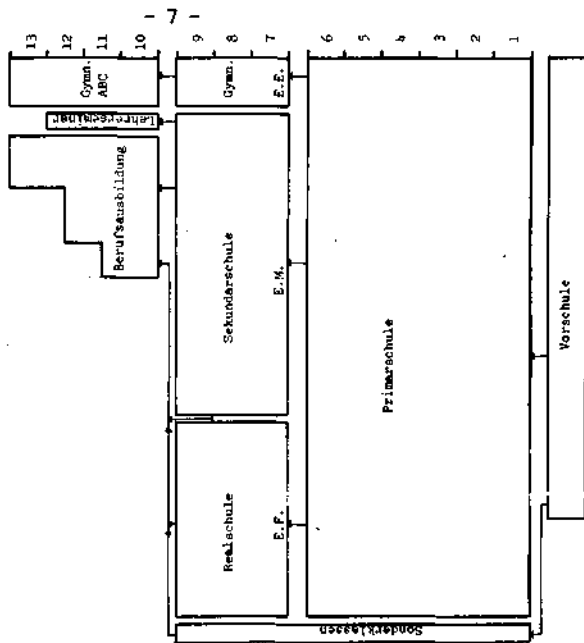
Il faut mentionner à propos des organigrammes suivants les simplifications arithmétiques et graphiques suivantes:

- une largeur standard (volume d'élèves) a été attribuée aux écoles spéciales et privées qui ne correspond donc pas au volume réel
- jardin d'enfants (ou école enfantine): la dernière années (- 1) est calculée sur la base du nombre d'élèves de première primaire ayant en 1978-79 fréquenté auparavant une telle école (a): largeur standard pour l'année -2 (correspondant à la moitié de la dernière année)
- l'école obligatoire (non-compris les classes spéciales et les écoles privées) est considérée comme regroupant tous les élèves (100 %): les sorties, les répétitions etc. ont été négligées.
- les écoles secondaires du premier cycle (en moyenne, de la 5ème à la 9ème), sont représentées sur la base des données de 7ème années, 1978-79 (b). Si la structure reste la même jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (9ème), la même proportion pour toute la durée du secondaire I est gardée. S'il y a des changements de structure - généralement au niveau 8 (ex. début du gymnase), les proportions indiquées n'ont aucune valeur approximative.
- les écoles secondaires du 2e cycle (en moyenne, de la 10ème à la 13ème), sont représentées selon les données de 10ème année, 1977-78 (c). La relation entre ces données et celles de 7ème années, mentionnées ci-dessus, est complexe et les proportions représentées à ce niveau donne une idée approximative de la fréquentation scolaire dans le canton. On notera d'ailleurs que, dans certains cantons, la "largeur" des écoles secondaires II dépasse le 100 % des écoles obligatoires, alors que dans d'autres cantons, elle n'atteint pas ce 100 % (d) (e). Ce phénomène est à relier principalement à l'éventail de l'offre scolaire et du marché du travail du canton: certains cantons enregistrent une affluence d'élèves ayant terminé leur scolarité obligatoire, et d'autres une "émigration" de ces élèves.
Une "largeur standard" a été attribuée aux écoles de commerce (comprises dans la formation professionnelle par la statistique suisse). Même chose pour les différentes durées (env. 2,3 et 4 ans) de la formation professionnelle.
- Niveau tertiaire: largeur standard pour toutes les écoles.

- a) Source: statistique scolaire et calculs propres
- b) Source: statistique scolaire et données non-publiées du CESDOC
- c) Source: statistique scolaire et calculs CESDOC et calculs propres
- d) Source: statistique scolaire et calculs CESDOC et calculs propres
- e) A noter que le taux de scolarisation à 16 ans est de 80 %. Par contre, le rapport entre le nombre d'élèves de l'année 7 et de l'année 10 est d'environ 1:1 (en négligeant les variations démographiques: ceci est le cas pour les deux années que nous avons choisi. En effet, elles se trouvent juste des deux côtés de la crête de la vague démographique traversant actuellement le système scolaire. Si en 1977-78 on enregistrait environ 104'000 élèves en 7ème (base de nos calculs), on comptait en 1978-79 103'000 élèves en 10ème). Il faut en effet se rappeler que l'année 10 comprend des élèves de 16 ans et plus (si l'on tient compte par exemple des débuts d'apprentissage tardifs, des reprises de nouveaux apprentissages, etc.).

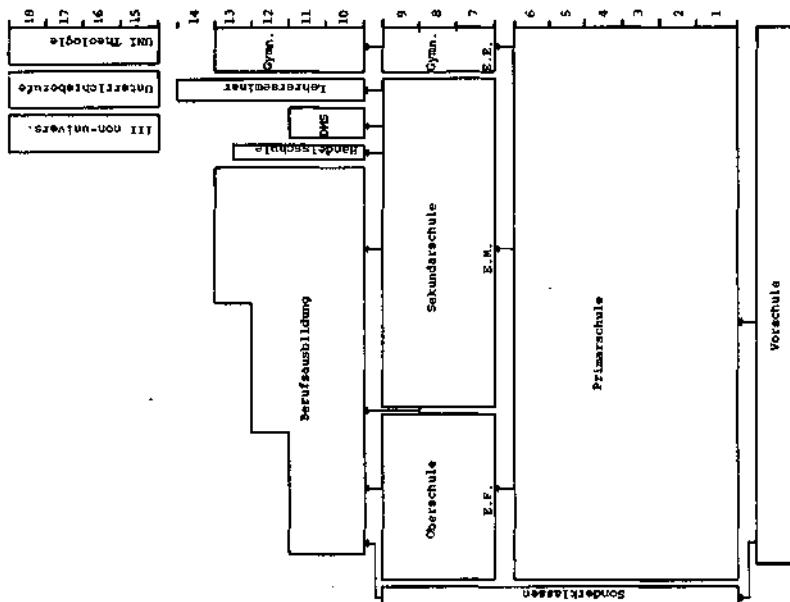
(1) Les organigrammes ont été réalisés en collaboration avec D. Schindler





100%

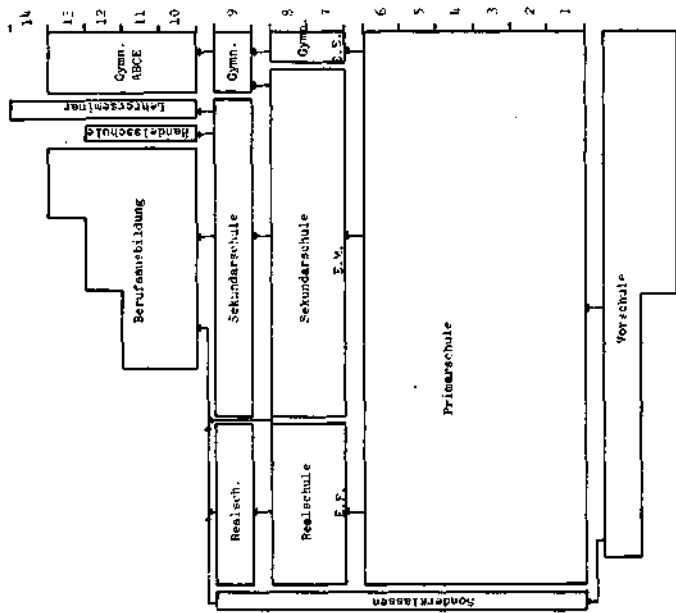
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100



100%

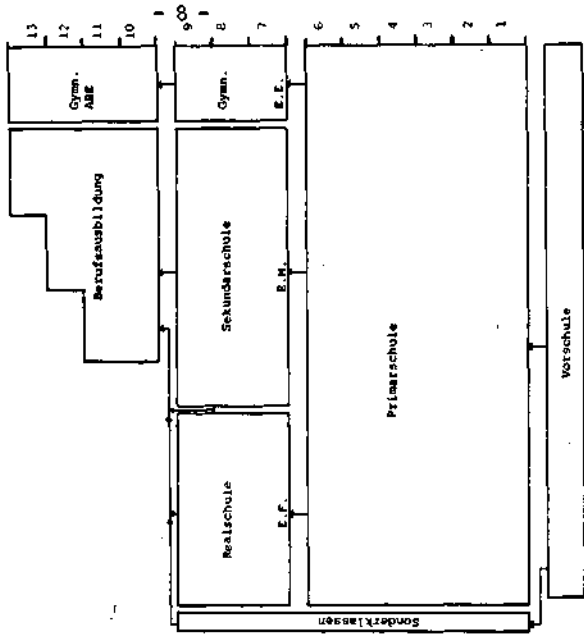
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

16
15
14
13
12
11
10
9

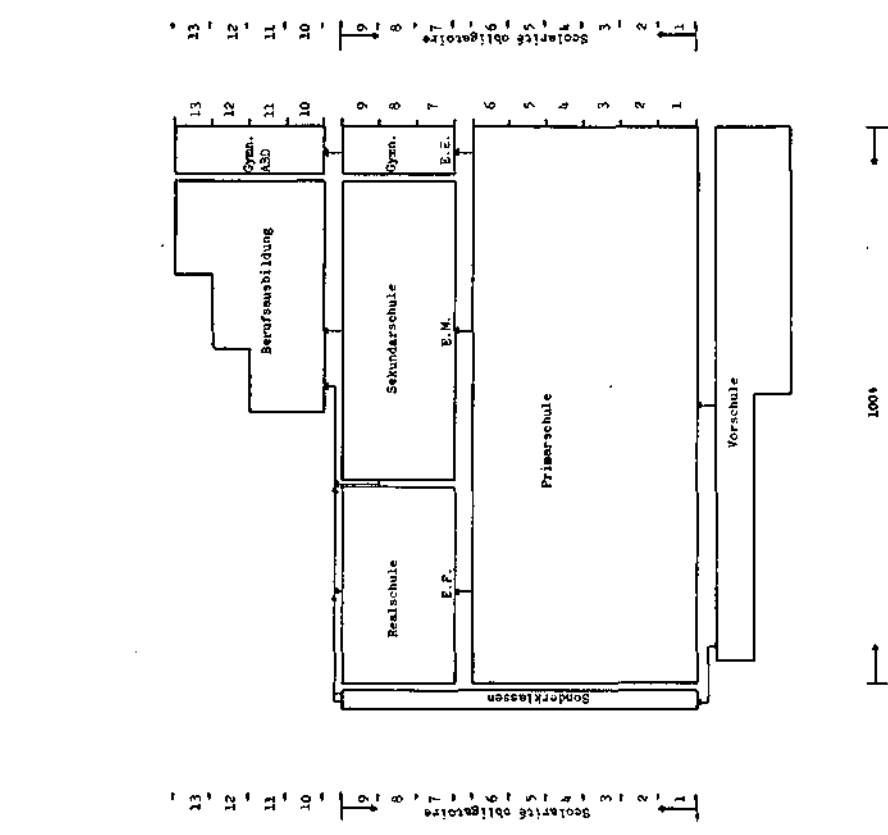


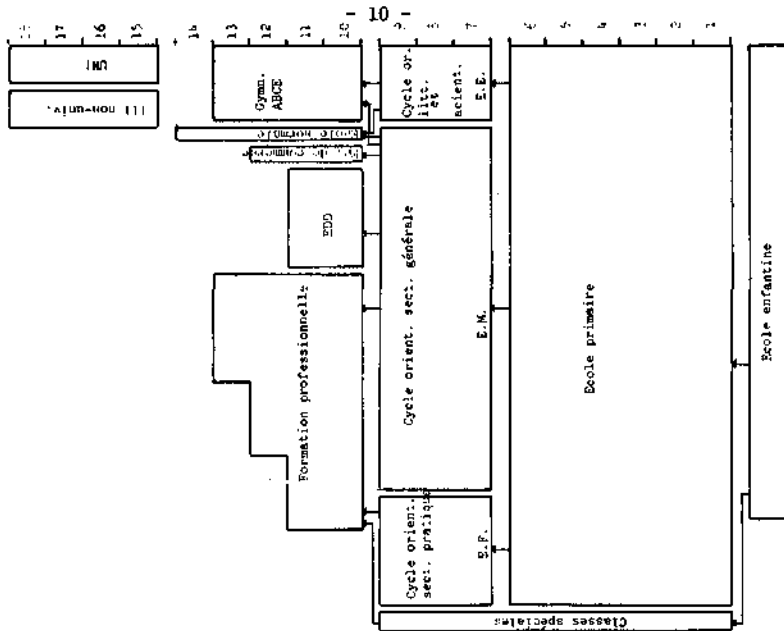
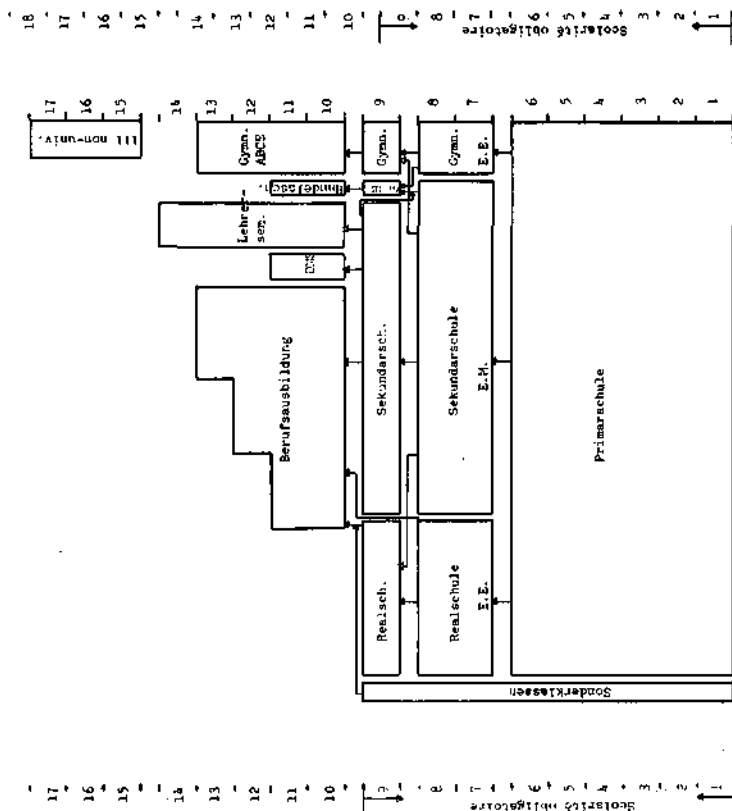
100%

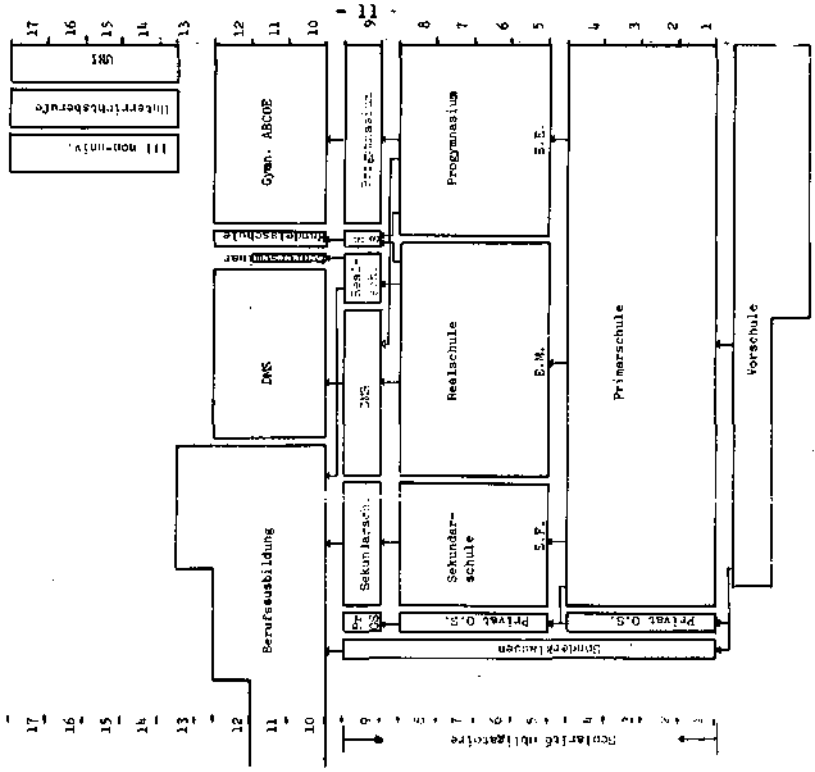
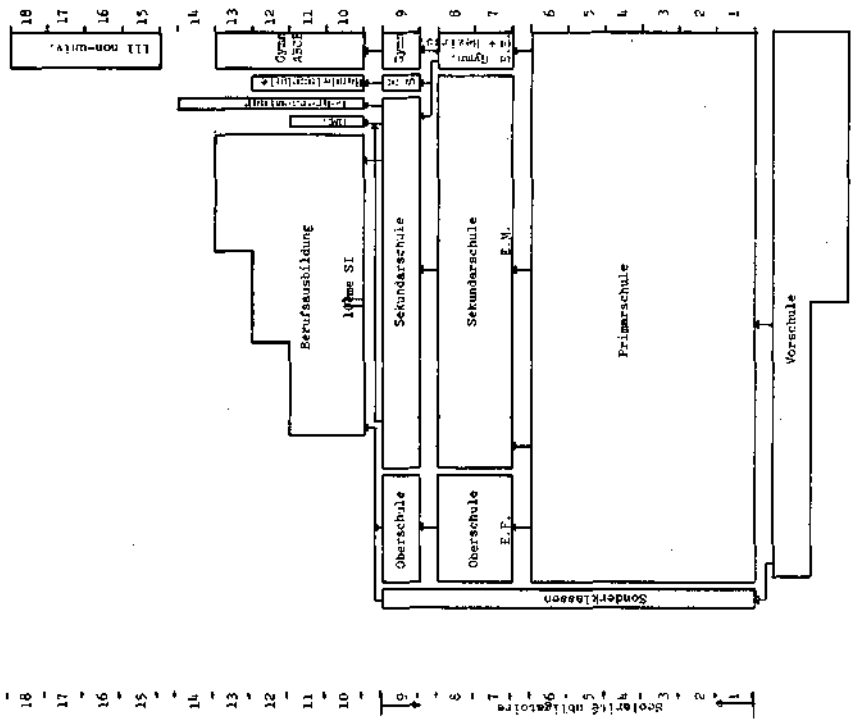
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13



100%

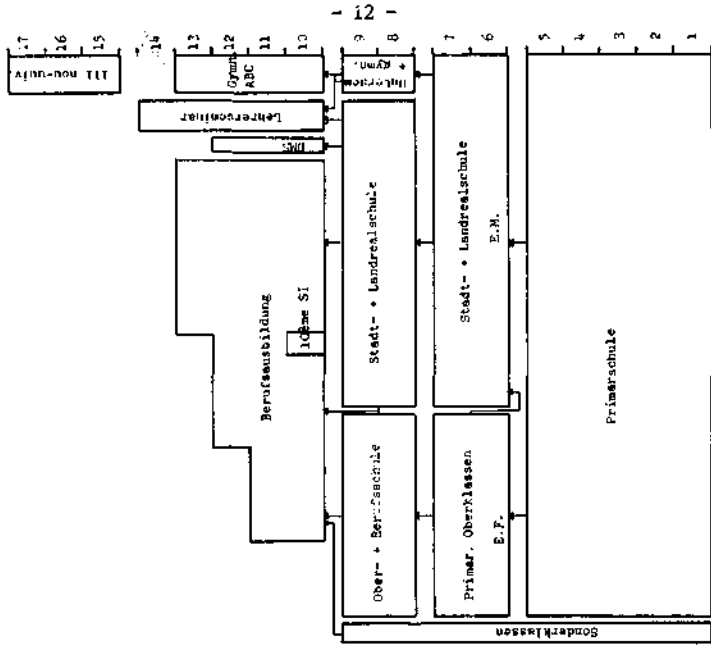
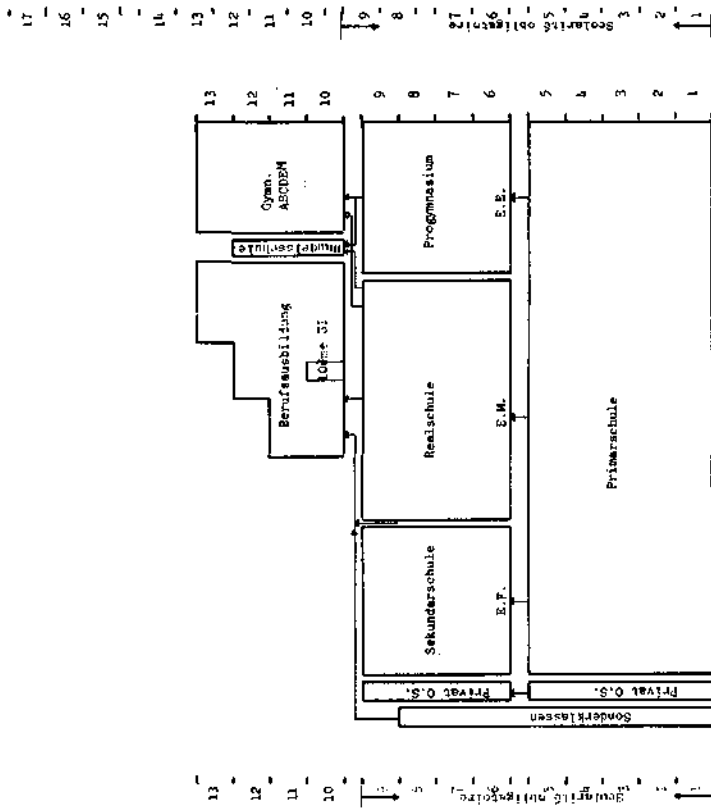


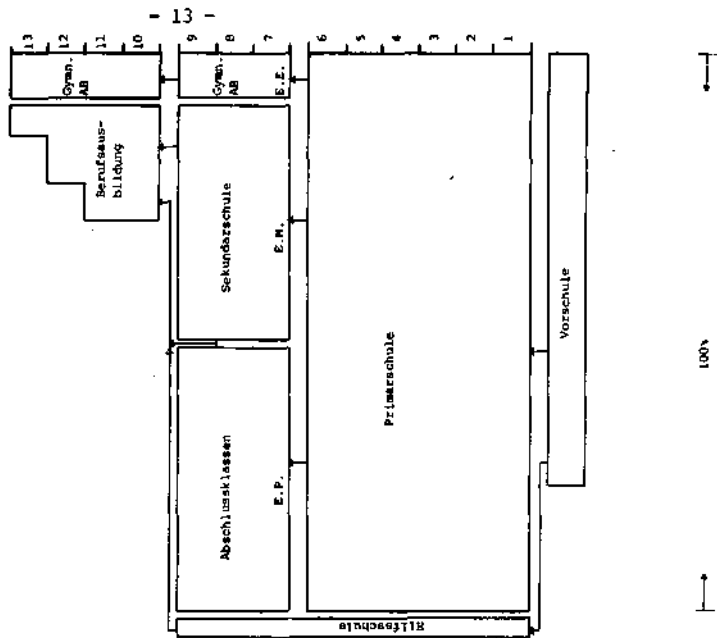
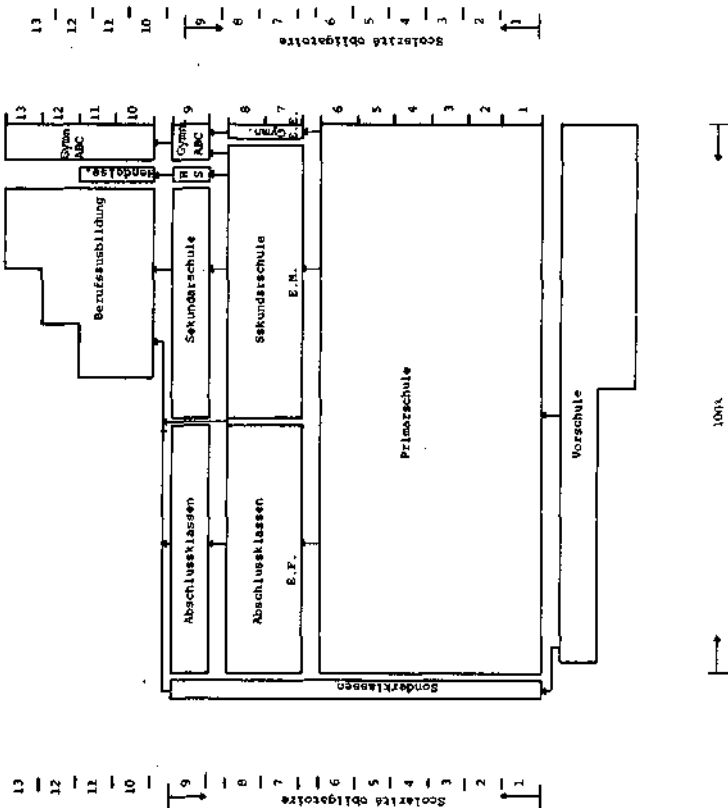


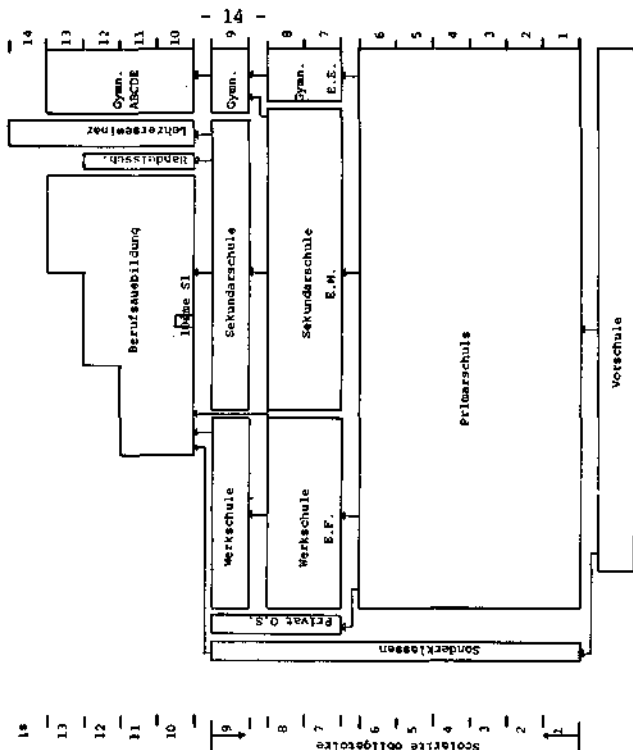
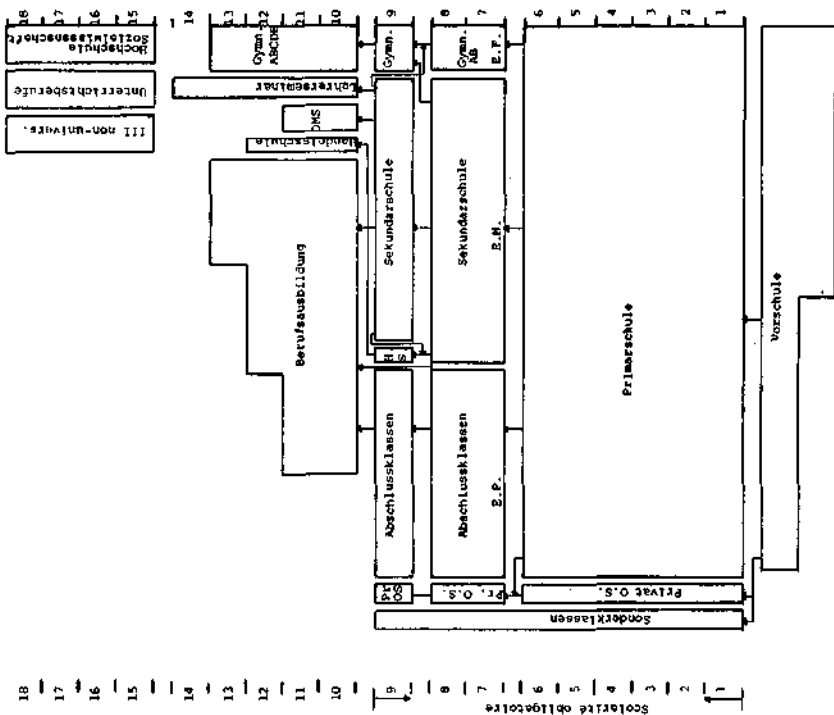


BASST-LANDSCHAF

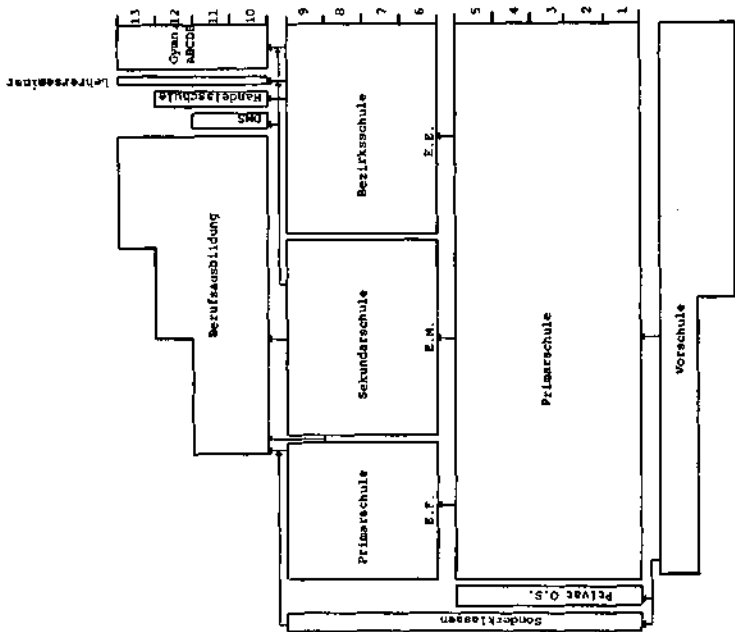
SCHAFTHAUSEN





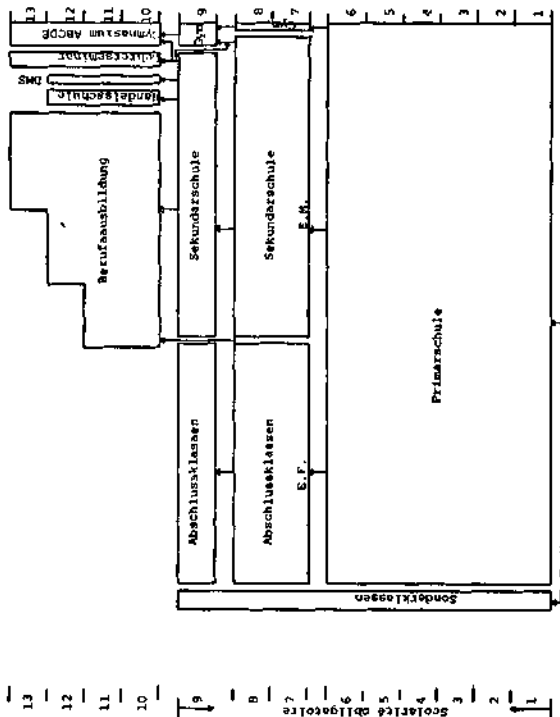


Scolarité obligatoire



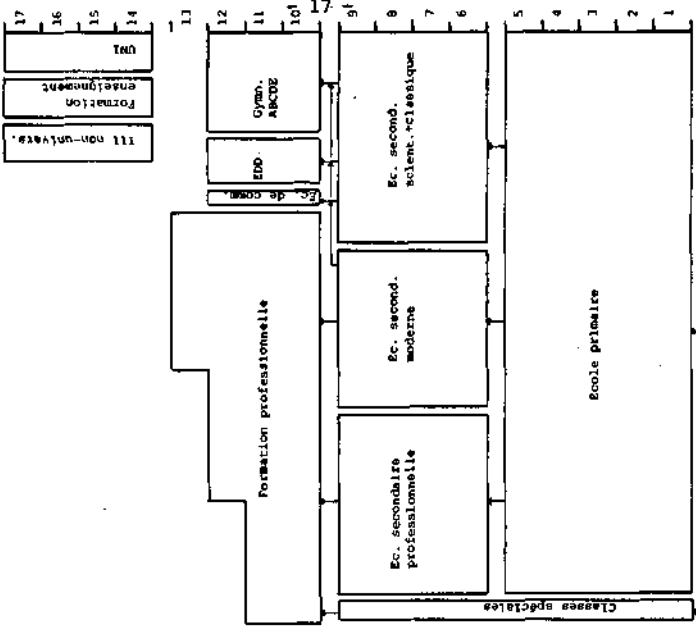
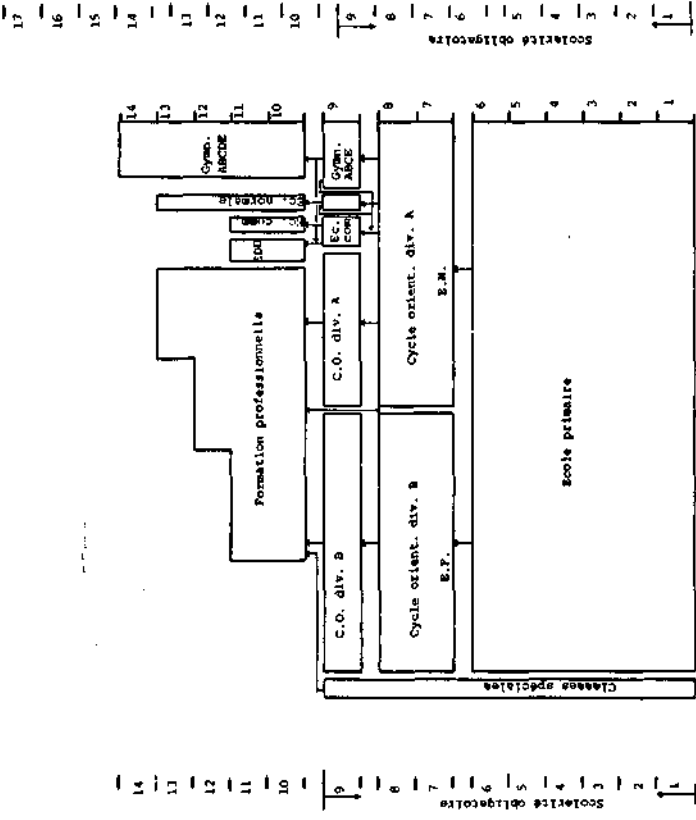
100%

100%

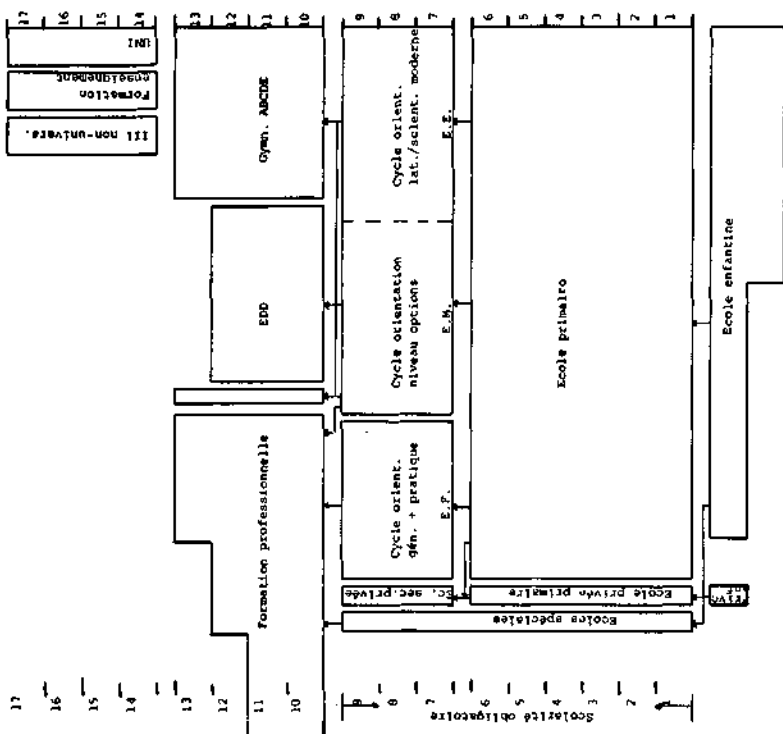
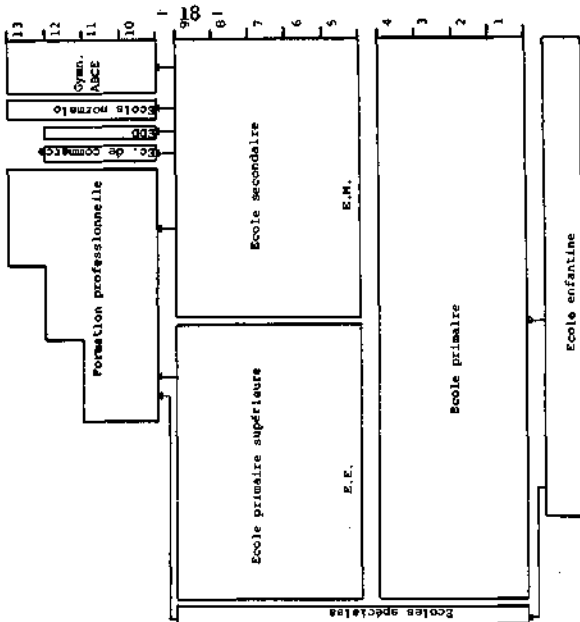


100%

100%



Notes: Ec. second. prof. — 800
1001



TOTAL DES HEURES D'ENSEIGNEMENT DES 1^{er} à 9^{es} ANNEES SCOLAIRES SELON GROUPES DE DISCIPLINES
(Ecoles donnant accès à l'enseignement secondaire supérieur). Source: CESDOC, document interne

Cant.	Activ. créat. trav. man.		Langue mat.		géog., sciences		mathématiques		religion		2 ^e Langue mat.		Autres discipl.		Br. à option	
	K/g	M/E	K/g	M/E	K/g	M/E	K/g	M/E	K/g	M/E	K/g	M/E	K/g	M/E	K/E	M/E
ZH	901	1534	1933	1933	1001	982	1784	1634	400	400	500	500	1033	1033		
BE fr	931	1565	1951	1924	1254	1095	1620	1416	261	261	585	585	781	636		
BE dt	1402	1008	1468	1414	1477	1391	1307	1190	365	365	622	622	767	767		
LU	1217	1907	1945	1835	1373	1294	1766	1606	834	834	449	385	898	866	96	96
UR	1204	1950	2049	1886	1594	1594	1951	1951	668	668	455	455	944	911	293	228
SZ	1624	1624	1945	1945	1550	1550	1711	1711	645	645	439	439	790	790		
OW	1187	1920	1785	1701	1414	1369	1741	1532	792	792	443	443	887	918	95	95
NW	1303	1795	1989	1989	1521	1521	1844	1639	077	077	497	497	790	790		
GL																
ZG	1391	1758	1984	1940	1525	1370	1867	1734	534	534	500	500	900	900		
FR fr	1234	1355	2063	2063	1147	1147	1901	1873	465	465	611	611	912	855		
FR dt	1428	1711	1805	1605	1520	1409	1868	1837	506	506	760	760	887	823		
SO	1399	2184	1995	1990	1338	1207	1772	1350	554	554	488	488	879	879		
BS	1385	1533	1499	1519	1267	1277	1313	1103	120	120	675	675	984	866	480	630
BL	1020	1439	1628	1673	1319	1358	1530	1430	200	200	540	540	860	860		
SH	922	1563	1942	1942	1020	1020	1745	1745	264	264	428	428	1284	1251	1481	1366
AR	1507	2385	2264	2385	1645	1640	2287	1920	273	273	450	450	730	680	200	200
AI	1254	2050	2151	2007	1716	1521	2204	2043	542	542	399	399	713	656		
SG	1224	1910	1926	1947	1430	1381	1803	1526	581	581	390	390	930	930	360	360
GR lt	1433	1828	1890	1890	1677	1505	1707	1555	640	640	396	396	822	822		
GR ro	1494	1889	1371	1371	1494	1403	1707	1555	640	640	1280	1280	822	822		
GR dt	1555	1950	1890	1890	1738	1646	1707	1555	640	640	396	396	822	822		
AG	1131	1765	1791	1813	1296	1306	1467	1201	333	333	533	533	784	917	67	67
TG																
VD	1527	1614	2264	2200	1856	1826	1562	1562	203	203	823	823	935	935		
VS fr	1903	1903	2418	2410	1421	1421	1895	1895	595	595	744	744	1362	1362		
VS dt	1669	1915	2532	2395	1659	1550	1810	1810	850	850	420	420	1160	1160	70	70
NE																
GE																
TI	1540	1654	2068	1982	1330	1277	1633	1633	274	274	489	489	1145	1145		

Application des plans d'études CIRCE, en Suisse romande, au 1er septembre 81: récapitulatif

		1 P							2 P							3 P							4 P							5							6						
		BE	FR	VO	YS	NE	GE	JU	BE	FR	VO	YS	NE	GE	JU	BE	FR	VO	YS	NE	GE	JU	BE	FR	VO	YS	NE	GE	JU	BE	FR	VO	YS	NE	GE	JU							
FRANÇAIS	CIRCE																																										
	CANT																																										
SCIENTIFIQUE	CIRCE																																										
	CANT																																										
MATHÉMATIQUES	CIRCE																																										
	CANT																																										
CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT	CIRCE																																										
	CANT																																										
DEUXIÈME LANGUE	CIRCE																																										
	CANT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									
ÉDUCATION PHYSIQUE	CIRCE																																										
	CANT																																										
A.C.B.	CIRCE																																										
	CANT																																										
ÉDUCATION MUSICALE	CIRCE																																										
	CANT																																										

Source: IRDP

Légende du tableau récapitulatif:

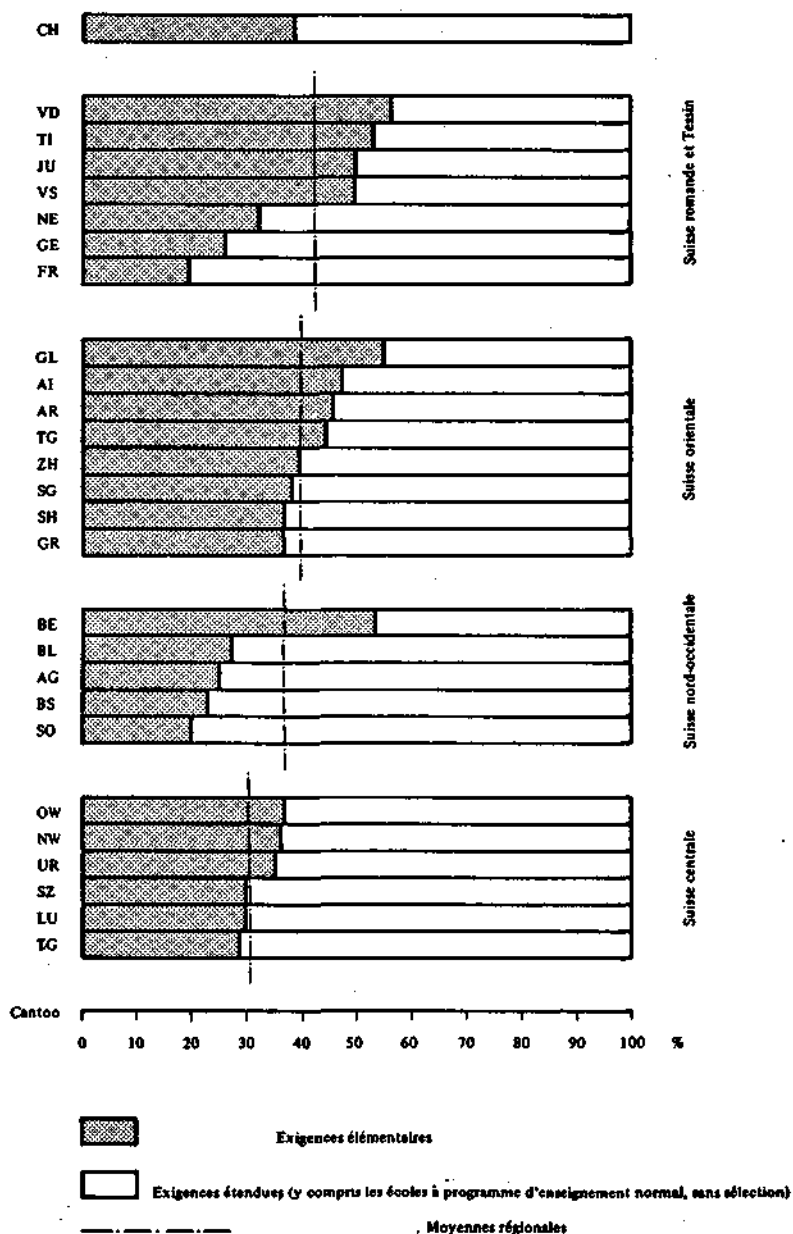
- CIRCE = Programmes du plan d'études romand (CIRCE I et CIRCE II)
 CANT = Programmes cantonaux
 O = Programme cantonal à option
 X = La discipline ne figure pas au programme cantonal
 P = Enseignement primaire
 OP = Programme d'option au degré primaire
 S = Enseignement secondaire
 E = Expérimentation de la deuxième langue

-  = Application généralisée du programme du plan d'études CIRCE:
 en classes primaires
 en classes secondaires

-  = Application partielle de programme du plan d'études CIRCE

-  en classes primaires
 en classes secondaires
 en classes primaires et secondaires

-  = Généralisation en automne 1981

Sélection au degré secondaire I: élèves de la 7ème année de programme selon le niveau des exigences en 1978/79

Répartition des élèves en 7ème année selon les cantons en 1978/79

Abréviations

 Filières à exigences élevées (sections pré-gymnasiales)

 Filières à exigences moyennes /

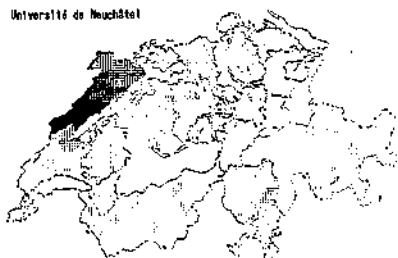
 Filières à exigences faibles /

ZH	G 9%	S 51%	P 40%	16'484
BE		S 46%	P 54%	13'864
LU	G 10%	S 60%	P 30%	5'867
UR	G 11%	S 54%	P 35%	734
SZ	G 6%	S 64%	P 30%	2'172
OW	G 12%	S 51%	P 37%	574
NW	G 10%	S 54%	P 36%	592
GL	G 7%	S 38%	P 55%	627
ZG	G 10%	S 61%	P 29%	1'629
FR	G 15%	S 65%	P 20%	3'753
SO	G 6%	S 73%	P 21%	3'929
BS	G 35%	S 42%	P 23%	2'424
BL	G 28%	S 44%	P 28%	3'875
SH		S 63%	P 37%	1'152
AR	G 3%	S 51%	P 46%	771
AI	G 9%	S 43%	P 48%	330
SG	G 9%	S 53%	P 38%	8'352
GR	G 10%	S 55%	P 35%	2'905
AG	G 38%	S 37%	P 25%	7'520
TG	G 1%	S 54%	P 45%	3'701
TI	G 18%	S 24%	P 58%	4'339
VD	G 19%	S 19%	P 62%	6'574
VS		S 53%	P 47%	4'456
NE	G 38%	S 29%	P 33%	2'560
GE		G/S 71%	P 29%	4'339
JU		S 50%	P 50%	1'237

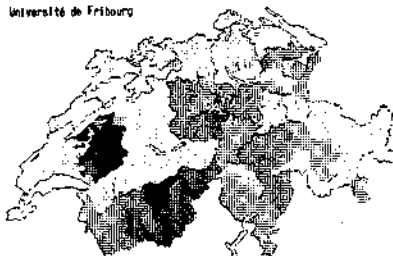
Annexe 6a

Les zones d'influence des Universités de Neuchâtel, Fribourg, Genève et Lausanne 1981

Université de Neuchâtel



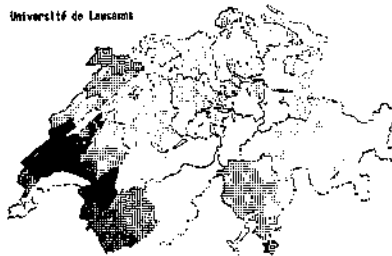
Université de Fribourg



Université de Genève



Université de Lausanne



Source: SIUS

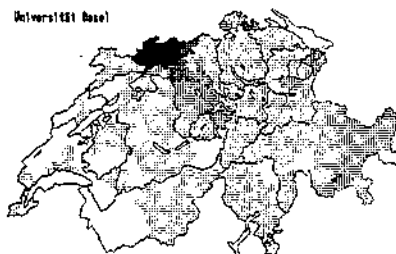
Degré d'orientation,
selon les districts (%)



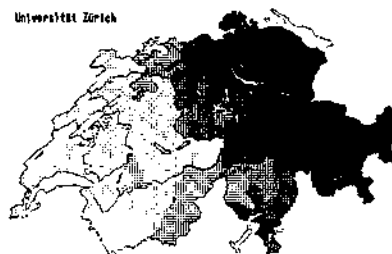
Annexe 6b

Les zones d'influence des Universités de Bâle, Berne et Zurich 1981

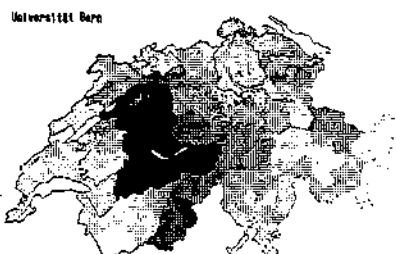
Université Bâle



Université Zurich



Université Berne



Source: SIUS

Degré d'orientation
selon les districts (%)



Annexe 7

Quelques articles constitutionnels cantonaux concernant l'éducation

Constitution
du Canton de
Berne
(du 4 juin 1893)

Art. 87

- ¹La liberté d'enseignement est garantie, sous réserve des dispositions de la loi.
- ²Chacun est tenu de donner à la jeunesse qui lui est confiée le degré d'instruction prescrit pour les écoles primaires publiques.
- ³L'Etat et les communes ont l'obligation d'améliorer l'école populaire autant que possible. La loi détermine la proportion dans laquelle l'Etat et les communes doivent y contribuer.
- ⁴L'instruction primaire est placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est gratuite dans les écoles publiques.
- ⁵Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans aucune atteinte à leur liberté de conscience et de croyance.
- ⁶L'Etat pourvoit aussi à l'enseignement supérieur.
- ⁷L'organisation des écoles et de l'enseignement en général est réservé à la loi.¹⁾

Constitution du
Canton de Fribourg
(du 7 mai 1857)

Art. 17

- ¹L'Etat a la haute surveillance de l'éducation et de l'instruction publiques, qui sont organisées et dirigées dans un sens religieux et patriotique.
- ²Un concours efficace est assuré au clergé en cette matière.

Art. 18

La faculté d'enseigner est déclarée libre, sous réserve des disposition de la loi.

Art. 19

- ¹L'instruction primaire est gratuite.
- ²Les communes ont l'obligation d'y pourvoir.
- ³La loi détermine dans quels cas et dans quelles proportions l'Etat vient à leur secours.
- ⁴Tout citoyen est tenu de donner à ses enfants, ou à ceux qui lui sont confiés, une instruction au moins égale à celle qui est prescrite pour les écoles primaires publiques.

Costituzione della
Repubblica e Cantone
del Ticino.
(Del 4 luglio 1830
Riordinata il
29 ottobre 1967)

Art. 8

- ¹La legge provvederà sollecitamente per la pubblica istruzione.
- ²E' garantita la libertà d'insegnamento privato nei limiti della Costituzione federale.

Constitution du
Canton de Vaud
(du 1er mars 1885)

Art. 16

Chacun est libre d'enseigner en se conformant aux lois sur cette matière.

Art. 17

¹L'Etat et les communes ont l'obligation de donner aux établissements d'instruction publique le degré de perfection dont ils sont susceptibles, eu égard aux besoins et aux ressources du pays.

²Il sera pourvu dans la même mesure à l'enseignement professionnel concernant l'agriculture, l'industrie et les métiers. La loi réglera la participation de l'Etat et celle des communes à cette branche de l'enseignement.

³L'enseignement doit être conforme aux principes de la démocratie.

Art. 18

¹L'instruction primaire est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

²Elle doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile.

³Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance.

⁴Dans les écoles publiques, l'enseignement religieux doit être conforme aux principes du christianisme et distinct des autres branches de l'enseignement.

⁵Chacun est tenu de veiller à ce que ses enfants ou pupilles fréquentent les écoles publiques primaires ou de pourvoir, sous le contrôle de l'autorité scolaire, à ce qu'ils reçoivent une instruction au moins égale à celle qui se donne dans ces établissements.

⁶La loi sur l'instruction publique primaire sera révisée.

Constitution du
Canton du Valais
(du 8 mars 1907)

Art. 13

¹L'instruction publique et l'instruction primaire privée sont placées sous la direction et la haute surveillance de l'Etat.

²L'instruction primaire est obligatoire; elle est gratuite dans les écoles publiques.

³La liberté d'enseignement est garantie, sous réserve des dispositions légales concernant l'école primaire.

Constitution de la
République et Canton
de Neuchâtel
(du 21 novembre
1858)

Art. 74

¹La direction supérieure et la haute surveillance de l'instruction publique sont du domaine de l'Etat.

²Le service de l'instruction publique comprend tous les établissements d'éducation qui relèvent soit de l'administration cantonale, soit des administrations communales ou municipales.

Art. 75

L'Etat et les communes ou municipalités, dans toute l'étendue de leur circonscription territoriale, ont l'obligation de donner aux établissements d'instruction publique le degré de perfection dont ils sont susceptibles.

Art. 76

- ¹Ces établissements forment un ensemble comprenant:
 - 1° l'enseignement primaire,
 - 2° l'enseignement secondaire (classique, industriel et commercial)
 - 3° l'enseignement supérieur, en corrélation avec les études universitaires ou les écoles polytechniques.
- ²L'organisation de l'instruction publique est réservée à la loi.

Art. 77

- ¹L'instruction primaire est obligatoire.
- ²Tout citoyen est tenu de veiller à ce que ses enfants ou pupilles fréquentent les écoles primaires publiques, ou de pourvoir à ce qu'ils reçoivent une instruction égale au moins à celle qui se donne dans ces établissements.

Art. 78

L'instruction primaire publique est gratuite. Elle est à la charge de l'Etat, des communes et des municipalités, dans les proportions déterminées par la loi.

Art. 79

L'enseignement religieux est distinct des autres parties de l'instruction.

Constitution de la
République et Canton
de Genève
(du 24 mai 1947/

Art. 161

- ¹La loi règle l'organisation des établissements d'instruction publique qui sont en tout ou en partie à la charge de l'Etat.
- ²Ces établissements forment un ensemble qui comprend:
 - a. L'enseignement primaire;
 - b. L'enseignement secondaire;
 - c. L'enseignement supérieur et universitaire.

Art. 162

- ¹Chaque commune doit être pourvu d'établissements pour l'instruction primaire et subvient, concurremment avec l'Etat, aux frais de leur création et de leur entretien.
- ²L'instruction est gratuite dans les écoles primaires.

Art. 163

L'enseignement religieux est distinct des autres parties de l'instruction, afin de permettre à tout élève d'être admis dans les divers établissements d'instruction publique du canton.

Constitution de la
République et Canton
du Jura
(acceptée par le
peuple le 20 mars
1977)

Article 32
Mission

- ¹L'école a mission d'assurer aux enfants leur plein épanouissement.
- ²Elle assume, solidairement avec la famille, leur éducation et leur instruction.
- ³Elle forme des êtres libres, conscients de leur responsabilité et capables de prendre en charge leur propre destinée.

Article 33

Obligation

L'école est obligatoire.

Article 34

Ecoles publiques

¹L'Etat organise et contrôle l'école publique.

²L'accès à l'école maternelle est garanti.

³L'enseignement est gratuit.

⁴L'école publique respecte la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 35

Répartition des tâches

¹L'école maternelle et l'école obligatoire incombent à l'Etat et aux communes.

²Les lycées, les écoles professionnelles, les écoles de métiers et les écoles de commerce sont du ressort de l'Etat.

³Dans certains cas, la formation professionnelle peut être confiée à des institutions privées.

⁴L'Etat assume la formation initiale et permanente du corps enseignant.

Article 36

Formation des handicapés

L'Etat entretient ou encourage les établissements spécialisés dans lesquels les handicapés reçoivent une formation adaptée à leur état.

Article 37

Formation hors du canton

L'Etat crée, au besoin par des conventions, la possibilité d'acquérir certaines formations qui ne sont pas dispensées dans le canton.

Article 38

Ecoles privées

¹Le droit d'ouvrir des écoles privées est garanti dans les limites de la loi.

²L'Etat soutient les écoles privées aux conditions fixées par la loi.

Article 39

Surveillance

Toutes les écoles sont placées sous la surveillance de l'Etat.

Article 40

Droit à la formation

¹Le droit à la formation est reconnu.

²L'Etat et les communes facilitent la fréquentation des écoles et des universités, ainsi que la formation professionnelle en général.

Article 41

Conseil scolaire

¹L'Etat institue le Conseil scolaire.

²La loi en règle la composition, le fonctionnement et les compétences.

Annexe 8

Articles de la Constitution Fédérale relatifs à l'éducation

Art. 27

- 1 La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.
- 2 Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.
- 3 Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.
- 4 La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

Art. 27bis

- 1 Des subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire.
- 2 La loi règle l'exécution de cette disposition.
- 3 L'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent dans la compétence des cantons, sous réserve des dispositions de l'article 27 de la constitution fédérale.

Art. 27quater

- 1 La Confédération peut accorder aux cantons les subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

- 2 Elle peut aussi, en complément des règlements cantonaux, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou d'autres aides financières.
- 3 Dans tous les cas, l'autonomie cantonale en matière d'instructions sera respectée.
- 4 Les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou arrêtés de portée générale. Les cantons seront préalablement consultés.

Art. 27quinquies

- 1 La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions sur la pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse. Elle peut, par une loi, rendre obligatoire l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les écoles. Il appartient aux cantons d'appliquer les prescriptions fédérales dans les écoles.
- 2 Elle encourage la pratique de la gymnastique et des sports chez les adultes.
- 3 Elle entretient une école de gymnastique et des sports.
- 4 Les cantons et les organisations intéressées seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution.

Art. 27sexies

- 1 La Confédération encourage la recherche scientifique. Ses présentations peuvent être subordonnées à la condition que la coordination soit assurée.
- 2 Elle peut créer des établissements de recherche ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie.

Art. 31bis

- 1 Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.
- 2 Tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. Elle doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Art. 33

3 Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

- a. Pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;
- b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale;
- c. Pour protéger des régions dont l'économie est menacée;
- d. Pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues;
- e. Pour prendre des mesures de précaution en vue de temps de guerre.

4 + 5 (.....)

Art. 34ter

1 Les cantons ont le droit de subordonner, par voie législative, à des connaissances professionnelles et des qualités personnelles l'exploitation des cafés et des restaurants et à un besoin le nombre des établissements de même genre, si cette branche est menacée dans son existence par une concurrence excessive. Les dispositions qui s'y rapportent devront tenir suffisamment compte de l'importance des divers genres d'établissements pour le bien-être public.

2 En outre, la Confédération peut, dans les limites de ses attributions législatives, autoriser les cantons à édicter des prescriptions dans des matières qui ne nécessitent pas une réglementation fédérale et pour lesquelles ils ne sont pas déjà compétents.

Art. 35quater

1 Les cantons ont le droit de soumettre, par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public, l'exercice de la profession d'aubergiste et le commerce de détail des boissons spiritueuses. Est réprimé commerce de détail des boissons spiritueuses non distillées le commerce par quantités inférieures à 2 litres.

2 - 6 (....)

Art. 33

- 1 Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.
- 2 La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacités valables dans toute la Confédération.

Art. 34ter

1 La Confédération a le droit de légiférer:

a) - c) (.....)

g) Sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison.

REPERTOIRE DES ANNEXES DE LA PARTIE II

<u>Annexe 1</u>	Dépenses des cantons et des communes pour les écoles publiques (1979)
<u>Annexe 2</u>	L'enquête auprès des enseignants des classes à plusieurs niveaux
<u>Annexe 3</u>	Questionnaire adressé aux titulaires de classes à plusieurs niveaux
<u>Annexe 4</u>	Certificats de maturité délivrés en 1980, selon le canton de domicile des parents ou du représentant légal
<u>Annexe 5</u>	Quote der Maturanden und der Lehrabschlussprüfungen in allen Kantonen, 1970 et 1975
<u>Annexe 6</u>	Actualisation à 1980 du taux de maturité 1975
<u>Annexe 7</u>	Taux de maturité des garçons et des filles en 1980
<u>Annexe 8</u>	Taux de maturité sur la base du recensement fédéral de 1980
<u>Annexe 9</u>	Arrêté du Conseil fédéral fixant la capacité financière des cantons pour 1974 et 1975
<u>Annexe 10</u>	Capacité financière 1980
<u>Annexe 11</u>	Source et calculs des indicateurs utilisés (de montagne, rural, force économique)
<u>Annexe 12</u>	Prêts et bourses d'étude
<u>Annexe 13</u>	Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien 1980
<u>Annexe 14</u>	Montants cantonaux des bourses: comparaison des résultats obtenus pour chacun des 6 exemples-types (état 1977)
<u>Annexe 15</u>	Montants des bourses octroyées par canton: maturité et université
<u>Annexe 16</u>	Formation professionnelle - actualisation à 1980 des taux de diplôme 1975
<u>Annexe 17</u>	Proportion des étudiants (cantons)
<u>Annexe 18</u>	Proportion des étudiants (régions LIM)
<u>Annexe 19</u>	Remarques sur les données relatives aux étudiants

DÉPENSES (1) DES CANTONS ET DES COMMUNES POUR LES ÉCOLES PUBLIQUES, 1979

(sans les doubles imputations)

Cantons	Cantons %	Communes %	Total en 1'000 de francs
Zürich	31,1 (30,8) ⁽²⁾	68,9	909'989
Bern	36,3	63,7	627'584
Luzern	51,7	48,3	188'619
Uri	56,0	44,0	19'786
Schwyz	21,8 (23,7)	78,2	68'179
Obwalden	6,1	93,9	14'582
Nidwalden	18,8 (17,5)	81,2	19'359
Glarus	40,7	59,3	25'652
Zug	33,4	66,6	64'798
Fribourg	45,4	54,6	97'423
Solothurn	30,7	69,3	156'210
Basel-Stadt	98,7	1,3	84'770
Basel-Land	52,0	48,0	166'864
Schaffhausen	47,3	52,7	44'733
Appenzell-A. Rh.	26,3	73,7	25'398
Appenzell-I. Rh.	36,6	63,4	7'309
St. Gallen	28,7	71,3	256'232
Graubünden	35,1	64,9	115'346
Aargau	66,9	33,1	324'573
Thurgau	21,1	78,9	130'950
Ticino	53,3	46,7	169'172
Vaud	50,7	49,3	334'497
Valais	57,0 (56,3)	43,0	182'898
Neuchâtel	47,1 (44,6)	52,9	93'365
Genève	91,0	9,0	334'522
Jura	43,3	56,7	45'096
T o t a l	45,6	54,4	4'507'906

- (1) Dépenses pour toute la scolarité obligatoire, y compris les écoles enfantines, à l'exclusion des pro-gymnases
- (2) Entre parenthèse, les données modifiées pour tenir compte de la distribution des régions LIM sur plusieurs cantons, données qui ont servi de base à la fig. 21.

Source : Administration fédérale des finances et calculs propres

L'ENQUETE AUPRES DES ENSEIGNANTS DES CLASSES A PLUSIEURS NIVEAUX

(source: B. Meyer)

1. Déroulement de l'enquête

En janvier 1980 eurent lieu les premières discussions au sein du groupe de recherche "Education et développement régional" sur une enquête à mener auprès des enseignants. A cette fin, contact fut pris avec le groupe de travail No 1 du projet SIPRI de la CDIP. L'élaboration du travail fut par la suite poursuivie en commun, et, tenant compte de nombreux commentaires et suggestions de responsables de l'éducation et d'enseignants, un premier projet de questionnaire fut élaboré en mars 1980.

L'IRD¹⁾ nous conseilla pour la version française du questionnaire alors qu'au Tessin, la traduction et l'envoi aux enseignants furent assumés par le Département de l'instruction publique (Ufficio studi e ricerca).

La distribution du questionnaire fut pour chaque région linguistique la suivante:

- dans les régions alémaniques, les collaborateurs régionaux du SIPRI établirent, avec l'aide du Département de l'instruction publique, une liste d'adresses et se chargèrent de l'envoi du questionnaire;
- après approbation de l'enquête, les directeurs de l'enseignement primaire des cantons romands mirent à notre disposition les listes d'enseignants demandées. L'Office fédéral de l'éducation et de la science se chargea de l'envoi;
- au Tessin, les questionnaires ne purent être envoyés qu'après les vacances d'été. C'est le Département de l'instruction publique qui en assumait la responsabilité.

Tous les enseignants interrogés reçurent en complément du questionnaire une enveloppe-réponse adressée à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Après un pré-test effectué auprès de 50 enseignants et enseignantes, les questionnaires furent envoyés à la mi-juin 80 aux titulaires de classes à plusieurs niveaux.

Jusqu'aux vacances d'été, et partiellement pendant celles-ci, plus de 60 % des questionnaires furent retournés dûment remplis.

Le dépouillement statistique fut effectué par le ZBS (Service consultatif de la

¹⁾ Institut romand de Recherches et de Documentations pédagogiques à Neuchâtel

Suisse centrale en matière scolaire à Lucerne), ainsi que par le Département de l'instruction publique du canton de Berne.

2. Taille de l'enquête, taux de réponses et représentativité

2.1 Taille de l'enquête (cf. tab. 1 et 2)

Grâce à la démarche commune des deux groupes de travail, celui du Fonds National et celui du SIPRI, tous les cantons ont pu être atteints. Au total, 2'485 questionnaires ont été envoyés, dont 2/3 à des titulaires de classes à 3 niveaux et plus. C'est ainsi que tous les titulaires de classes formées de plus de 2 années de programmes (niveaux) ont pu être atteints, à l'exception toutefois du canton de Berne (pour ce canton, 396, soit le 46 % des enseignants bernois, titulaires de classes à 3 niveaux et plus, ont pu être atteints). En ce qui concerne les classes à 2 niveaux, 842 questionnaires ont été distribués dans 14 cantons; pour cette population, il ne s'agissait pas d'avoir un échantillon représentatif pour l'ensemble de la Suisse, mais plutôt des échantillons qui soient représentatifs pour un certain nombre de cantons.

2.2 Taux de réponses et représentativité

Le nombre remarquable de questionnaires renvoyés témoigne de l'actualisation du sujet, ainsi que de l'engagement élevé des enseignants concernés par cette forme d'enseignement. Prés de 2/3, soit 62 % des enseignants touchés ont répondu. Si l'on considère la distribution des classes à 3 niveaux ou plus, l'échantillonnage, les taux de réponses, on constate que les résultats sont absolument représentatifs pour cette catégorie d'enseignants, aussi bien au niveau global de la Suisse qu'au niveau régional (CH allemande, romande, régions CDIP) ou cantonal. Néanmoins, pour les traitements statistiques au niveau cantonal, seuls les cantons dépassant un nombre minimal de réponses ont été pris en considération (c'est à dire TI, ZH, BE, LU, SZ, SO, SG, GR, AG, TG, VS, NE, JU). En ce qui concerne les enseignants actifs dans les classes à 2 niveaux, seuls les résultats pour les cantons de TI, BE, LU, SZ, SO, GR, VS, NE, JU, peuvent être considérés comme représentatifs; et c'est sur ceux-là que nous avons porté notre attention.

Enfin, il faut noter que de nombreux enseignants ont formulé des remarques complémentaires plus ou moins longues, plus particulièrement sur les questions pédagogiques. Et la proportion d'enseignants romand qui se sont exprimés de manière complémentaire est remarquablement élevée.

TAB. 1

Enquête sur les classes à plusieurs degrés: Taux de réponses

Canton	Nombre de classes primaires 3) 1979-80		Questionnaires distribués aux enseignants présumés actifs des classes à			Questionnaires rentrés			
						par canton		2 classes	3 et plus
	2 niv.	3 et plus	2 niv.	tot.	3 et plus	abs.	%		
ZH	216	106	—	110	109	94	85	11	83
BE d			68	403	335	254	63	59	249
BE f 1)	656	849	41	102	61	54	53		
LU	209	77	123	203	80	140	69	97	43
UR	30	11	30	41	11	27	66	14	13
SZ	44	16	30	50	20	32	64	24	8
OW	9	3	9	12	3	11	92	8	3
NW	11	3	11	15	4	12	80	9	3
GL	43	16	—	16	16	13	81	1	12
ZG	8	11	—	8	8	5	62	—	15
FR d			—	6	6	6	100	—	
FR f	197	28	—	22	22	15	68	0	21
SO	151	34	73	111	38	61	55	41	20
BS	—	—	—	—	—	—	—	—	—
BL	50	26	—	27	27	21	78	—	21
SH	36	17	—	15	15	14	93	—	14
AR	48	8	25	42	9	15	44	12	3
AI	14	9	13	21	8	10	48	5	5
SG	249	85	—	93	93	57	61	4	53
GR	153	181	75	241	166	134	58	50	84
AG 1)	272	105 2)	—	122	122	83	68	1	82
TG	184	116	—	120	120	88	73	2	86
TI	84	54	114	168	54	99	59	63	36
VD 1)	292	41	—	56	56	20	36	—	20
VS d			45	106	61	44	42		
VS f	212	74	63	107	44	50	47	54	37
NE	37	26	35	72	37	47	65	24	23
GE	68	9	—	9	9	6	67	—	6
JU	89	105	87	195	108	122	63	51	71
Divers						10			
Suisse	3362	1'972		2'485		1'544	62		

1) Y compris prim. sup.

2) Les données pour l'année en question ne sont pas sûres

3) Le nombre de classes ne correspond pas nécessairement à celui des enseignants (ex. enseignants à temps partiel)

Anzahl Fragebogen nach Sprachregionen
 Nombre de questionnaires selon les régions linguistiques

	Stichprobe/Echantillonage:			beantwortete Fragebogen (PB)		PB mit Bemerkungen	
	2 Klassen 2 classes	3 u. mehr 3 et plus	total	abs.	%	abs.	%
Schweiz/Suisse	842	1'643	2'485	1'544 (100%)	62	414	27
französischsprachiges Gebiet région francophone	226	337	563	314 (21%)	56	126	40
Tessin	114	54	169	99 (6%)	59	12	11
deutschsprachiges Gebiet région alémanique	502	1'252	1'754	1'121 (73%)	64	276	24
ohne Kantonsangabe sans la donnée du canton				10			

- Office fédéral de l'éducation
et de la science
- SIPRI, promet !

Questionnaire adressé aux titulaires de classes à plusieurs degrés

(Sous réserve d'autres remarques, veuillez indiquer votre réponse au moyen d'une croix: une seule réponse par question!)

- Avez-vous un poste d'enseignant stable et à plein temps? oui ☐ non, je partage un poste avec un(e) autre enseignant(e) ☐
non, je suis remplaçant ☐
non, autres situations.....☐

- | | | | |
|---|---|-------------------------------|--|
| 2 | Combien d'années de pratique de l'enseignement avez-vous dans des classes à plusieurs degrés?
(plusieurs = 2 degrés et plus; degré = année scolaire) | 1 2 3 années d'expérience | ☐ ☐ ☐ |
| | | 4 - 6 | ☐ |
| | | 7 - 10 | ☐ |
| | | 11 - 20 | ☐ |
| | | 21 et plus | ☐ |

- 3 Combien d'années de pratique de l'enseignement avez-vous dans des classes à un seul degré?

aucune	1 à 3 années d'expérience	4 à 6 "	7 à 10 "	11 à 20 "	21 et plus
0	0	0	0	0	0

- 4 Combien de degrés comporte votre classe actuellement?
(Veuillez cacher la case correspondante)

- 5 Nombre d'élèves dans votre classe à plusieurs degrés:
- | | | |
|---------------|-----------|---------|
| Actuellement: | 1978/79 | 1977/78 |
| | (1979/80) | |

[illegible]

- 6 Pour quelles raisons vous êtes-vous décidé pour votre poste d'enseignant actuel?

- Je voulais enseigner dans une classe à plusieurs degrés
- J'ai accepté une classe à plusieurs degrés, faute de poste d'enseignement disponible dans une classe à un seul degré.
- Ma décision d'accepter ce poste a été prise indépendamment du fait que la classe comportait plusieurs degrés. (Veuillez alors mentionner les raisons)

7 Si vous aviez actuellement la possibilité de choisir librement un nouveau poste vous décideriez-vous pour une classe à plusieurs degrés?

oui ☐
non ☐

8 Considérez-vous votre commune

- comme relativement isolée? oui ☐
non ☐
- comme relativement petite? oui ☐
non ☐

Si vous habitez une commune relativement petite et isolée, que pensez-vous du genre de vie que cela implique?

- C'est positif pour moi: La petite société villageoise et son originalité me conviennent tout à fait. ☐
- La situation géographique et le nombre d'habitants du village ne me touchent que marginalement. ☐
- C'est plutôt pénible pour moi: l'isolement d'un centre et les limites d'une société villageoise me causent certains problèmes. ☐
- C'est pour moi difficilement supportable. Je me sens très isolé. Dès que j'en aurai l'occasion, je chercherai un poste dans une commune plus grande et moins éloignée de tout. ☐

9 En plus de votre enseignement, la communauté villageoise attend-elle aussi de vous une participation et un engagement personnel? (p. ex. une participation active au sein d'associations, un engagement dans des activités locales....)

non ☐
oui ☐
lesquelles...
.....
.....

10 A. Quelle est votre réaction face à ces engagements attendus?

- Je réponds en général négativement à ces sollicitations supplémentaires. ☐
- Je réponds à ces attentes pour m'éviter des difficultés. ☐
- Je réponds à ces attentes, car elles font partie de mon engagement en tant qu'enseignant. ☐
- Je m'en acquitte volontiers. ☐

10 B. Ces tâches supplémentaires vous demandent-elles un grand effort?

oui ☐
non ☐

11 Pensez-vous avoir, dans une classe à plusieurs degrés,

plus ☐
autant ☐
moins ☐
de travail que dans une classe à un seul degré?

12 Sur la base de votre expérience dans des classes à plusieurs degrés, quelle particularité méthodologique trouvez-vous à cet enseignement?
(Veuillez cocher les 3 réponses qui vous semblent les plus importantes.)

- L'enseignement dans des classes à plusieurs degrés exige, d'avantage que pour les classes à un seul degré, une préparation constante. ☐
- L'enseignement dans les classes à plusieurs degrés m'oblige très souvent à faire travailler les élèves en groupe. ☐
- L'enseignement dans les classes à plusieurs degrés exige de moi que je prépare des travaux de sorte que les différents groupes d'élèves puissent travailler indépendamment et sans déranger les autres. ☐
- L'enseignement dans les classes à plusieurs degrés nécessite un contrôle plus systématique des résultats. ☐

(Veuillez s.v.pl. passer à la question 11)

- L'enseignement dans les classes à plusieurs degrés ne conduit, du cas en cas, à travailler selon le système où les élèves plus âgés "enseignent" aux plus jeunes.

- autres particularités:

13 Chacun des formules ci-dessous à votre avis, correspond-elle spécialement à l'enseignement dans les classes à plusieurs degrés?

oui	non	je ne sais pas

La qualité de l'enseignement risque d'être inférieure à celle des classes à un seul degré, parce que l'enseignant(e) est trop chargé(e) et ne peut pas préparer ses leçons avec tout le soin requis.

Les élèves plus jeunes profitent de l'enseignement dispensé à leurs camarades plus âgés; ceux-ci apprennent à tenir compte des plus jeunes.

Les enfants se dérangeant sans cesse.

L'enseignant(e) a moins de temps disponible pour s'intéresser à chaque enfant individuellement.

Les enfants apprennent à mieux se concentrer.

L'effectif réduit par degré rend difficile une évaluation des élèves, basée sur la comparaison des performances et peut entraîner des erreurs.

L'enseignement dans les classes à plusieurs degrés permet aux élèves d'être plus indépendants par rapport à l'enseignant, qui n'est pas constamment derrière eux.

Voyez-vous d'autres avantages et inconvénients?

.....

21 ne quel montant annuel alloué par votre commune, pouvez-vous librement disposer par élève?

Fr.

Ces moyens me semblent:

- bien suffisants ☐
- suffisants ☐
- insuffisants ☐

22 Il y a absence des moyens d'enseignement qui conviennent plus ou moins à des classes à plusieurs degrés. Quelles sont vos expériences positives ou négatives avec les différents moyens d'enseignement?

expériences positives:

expériences négatives:

23 Avant de terminer, nous vous prions de bien vouloir nous fournir encore les indications suivantes:

- Age: entre 20 et 25 ans ☐ 26 " 35 " ☐ 36 " 45 " ☐ 46 " 55 " ☐ 56 et plus ☐
- Etat civil: vivent seul ☐ marié/en communauté ☐ oui ☐ non ☐
- Avez-vous des enfants? masculin ☐ féminin ☐
- Sexe: masculin ☐ féminin ☐

Vous avez certainement déjà entendu parler ou vécu des fermetures de petites écoles de village. Quelles sont parmi les affirmations suivantes les trois qui correspondent le mieux à votre opinion?

- La fermeture d'une telle école a des répercussions positives pour les enfants; ils bénéficieront ainsi de meilleures conditions pédagogiques, plus particulièrement s'ils sont dans des classes à programme unique. ☐
- La fermeture d'une telle école n'a pas grande importance pour les enfants. ☐
- La fermeture d'une telle école a des répercussions graves pour la commune; une commune sans école n'en est plus une". ☐
- La fermeture d'une telle école a des répercussions graves pour le corps enseignant; c'est une place de travail en moins. ☐
- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car le trajet pour se rendre à l'école est plus long et souvent plus dangereux, le bénéfice des leçons proprement dites en souffre. ☐
- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car ils sont déracinés par rapport à la vie culturelle et sociale de leur village. ☐
- Une fermeture d'école est grave pour les enfants, car ils perdent l'avantage de l'enseignement dans une classe à plusieurs degrés. ☐
- autre avis: ☐

20 Comment jugez-vous votre salle de classe, ses installations et son équipement?

- excellents ☐
- suffisants ☐
- insuffisants ☐

quelle insuffisance?

- 12 -

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous indiquer ci-dessous toutes vos remarques supplémentaires à propos de l'enseignement dans des classes à plusieurs degrés et du questionnaire lui-même.

Nous vous remercions de votre collaboration et votre patience. Afin que vous acceptiez de vous mettre à notre disposition en vue de nous fournir quelques précisions supplémentaires, nous vous prions (à titre facultatif, bien-entendu) de bien vouloir indiquer votre nom et adresse complète ci-dessous.

- Nombre d'habitants de la commune (politique) où vous enseignez:
- jusqu'à 250 habitants ☐
- entre 251 et 500 habitants ☐
- 501 • 1'000 ☐
- 1'001 • 2'500 ☐
- 2'501 • 10'000 ☐
- 10'000 et plus ☐
- Habitez-vous dans la commune où vous enseignez?
- non ☐
- oui ☐
- Trouvez-vous tous les services dont vous avez besoin dans votre commune d'habitat?
- (par exemple: services médicaux, possibilités d'achat, institutions de loisirs, etc...)
- oui ☐
- non ☐
- Si non, quelle est la durée de votre trajet vers le centre le plus proche?
- jusqu'à 1/2 heure ☐
- entre 1/2 et une heure ☐
- plus d'une heure ☐
- Avez-vous passé votre enfance dans les environs?
- non ☐
- oui ☐
- Votre commune est-elle située dans une des régions de Montagne selon la "loi Fédérale pour l'investissement dans les régions de montagne" (LIM) (voir carte ci-jointe):
- oui ☐
- non ☐

- Canton:

BE	FR	VD	VS	NE	GE	JU

**Certificats de maturité
délivrés en 1980**

Canton de domicile des parents	Matur. reconnues par la Conf. (en vertu de l'Or. du 22.5.68/18.12.72)											
	TypeType			TypeType			TypeType			TypeType		
	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F
Zürich	26	33	810	428	61	57	33	260	98			
Bern	32	13	763	124	279	34	33	233	96			
Luzern	12	5	163	68	84	12	2	32	12			
Uri	3	-	30	8	8	-	-	-	-			
Schwyz	13	2	60	27	19	3	-	12	5			
Obwalden	4	-	21	5	-	-	-	4	-			
Nidwalden	3	1	10	8	2	-	-	-	-			
Glarus	4	-	22	12	12	-	-	3	-			
Zug	3	-	80	34	37	5	1	21	10			
Fribourg	32	9	101	57	101	29	-	88	56			
Solothurn	17	7	152	60	88	10	4	1	66	23		
Basel-Stadt	33	18	253	103	118	90	68	54	18			
Basel-Land	25	14	235	121	132	16	66	58	17			
Schaffhausen	4	2	30	12	31	3	-	9	-			
Appenzell A. Rh.	2	-	23	10	22	1	-	2	2			
Appenzell J. Rh.	-	-	11	2	-	-	-	-	-			
St. Gallen	2	-	162	78	111	9	4	108	45			
Graubünden	16	3	99	36	62	7	4	31	10			
Argau	13	4	208	91	207	22	138	56	18			
Thurgau	1	-	91	39	70	7	3	24	5			
Tessin	12	8	331	65	173	36	66	82	32			
Vaud	46	32	228	143	271	21	196	37	6			
Vallais	8	-	128	32	61	11	3	72	21			
Neuchâtel	12	8	16	32	48	19	72	60	19			
Genève	38	19	211	133	264	71	312	10	2			
Jura	8	4	18	7	24	5	-	27	12			
Ausland/Etranger	-	-	30	17	23	3	3	16	7			
Total	335	180	5266	1875	2734	500	1093	1313	313			

I - Total F = dont les femmes

Berna, 19 mai 1981

TK/b1

Tot. matur. féd.: 9'334

1) prises en considération dans la présente étude
cf. chap. 8.3.1 dont "parents domiciliés à
l'étranger" exclus

Canton de domicile des parents	Matur. de compèt. cantonale						Total des maturités délivrées
	Maturité commerciale			Autres			
	Y	P	Z	Y	Z	P	
Zürich	-	-	-	429	235	-	2109
Bern	-	-	-	10	2	-	967
Luzern	-	-	-	-	-	-	307
Uri	-	-	-	-	-	-	43
Schwyz	-	-	-	-	-	-	105
Obwalden	-	-	-	-	-	-	29
Nidwalden	-	-	-	14	8	-	23
Glarus	-	-	-	-	-	-	154
Zug	-	-	-	-	-	-	50
Fribourg	-	-	-	-	-	-	343
Solothurn	-	-	-	3	1	-	313
Basel-Stadt	-	-	-	-	-	-	535
Basel-Land	-	-	-	31	31	-	560
Schaffhausen	-	-	-	3	1	-	72
Appenzell A. Rh.	-	-	-	-	-	-	50
Appenzell J. Rh.	-	-	-	-	-	-	11
St. Gallen	-	-	-	-	-	-	372
Graubünden	-	-	-	-	-	-	217
Argau	-	-	-	60	42	-	696
Thurgau	1	-	-	-	-	-	176
Tessin	62	21	2	2	1	-	925
Vaud	111	39	8	8	6	-	531
Vallais	39	30	2	-	-	-	316
Neuchâtel	-	-	-	29	19	-	307
Genève	118	66	59	32	2	-	403
Jura	-	-	-	9	2	-	82
Ausland/Etranger	2	-	-	-	-	-	74
Total	335	175	605	102	-	-	19744

**TABELLE VII : QUOTE DER MATURANDEN UND DEN LEHRABSCHLUSS-
PRÜFUNGEN IN ALLEN KANTONEN, 1970 UND 1975**

KANTONE	MATURITÄTSZEUGNISSE ³⁾				EIDG. LEHRABSCHLUSSZEUGNISSE ³⁾			
	1970		1975		1970		1975	
	MATURITÄTEN	%	MATURITÄTEN	%	DIPLOME	%	DIPLOME	%
ZÜRICH	1'223	8,6	1'383	9,1	7'197	47,1	8'192	58,1
BERN	853	5,7	912	6,1	7'224	47,9	8'095	54,2
LUZERN	282	5,8	290	5,5	1'943	40,3	2'456	46,5
URI	16	2,8	35	5,3	201	34,8	223	33,7
SCHWYZ	108	6,4	119	7,4	470	27,9	558	34,8
OB- u. NIDWALDEN	13	2,9	26	4,9	146	32,4	160	29,9
GLARUS	29	4,9	28	4,7	286	18,5	253	42,0
ZUG	103	8,5	97	8,6	486	40,1	621	54,8
FRIBOURG	193	6,3	368	11,6	947	31,0	1'110	34,9
SOLOTHURN	172	4,8	231	6,3	1'764	49,6	1'936	52,6
BASEL ST.	321	10,1	497	18,1	2'366	74,7	2'344	85,2
BASEL L.	306	10,5	329	10,6	925	31,9	996	32,0
SCHNAPPAUSEN	65	6,7	69	6,4	621	63,6	621	57,5
APPENZEL A.R.	45	5,7	39	4,9	210	26,5	197	24,8
APPENZEL I.R.	5	2,8	9	3,4	40	22,1	57	21,3
ST. GALLEN	339	5,5	354	5,4	2'828	46,1	3'344	53,1
GRAUBÜNDEN	138	5,0	167	6,3	1'134	41,2	1'255	47,1
AARGAU	325	4,9	474	6,6	3'048	46,3	3'887	54,2
THURGAU	85	3,1	149	5,2	1'145	41,8	1'247	43,1
TESSIN	261	8,2	349	11,3	1'427	44,9	1'483	48,0
VAUD	631	8,8	546	8,5	3'147	43,9	3'500	54,3
VALLIS	329	9,9	357	9,5	1'274	38,3	1'542	41,0
NEUCHÂTEL	305	12,1	335	15,7	1'192	47,6	1'112	52,3
GENÈVE	545	15,0	706	19,6	1'407	28,8	1'817	50,4
SCHWEIZ	6'728	7,2 ¹⁾	7'950	8,6 ¹⁾ 8,3 ²⁾	41'526	44,8 ¹⁾	47'201	51,0 ¹⁾ 49,5 ²⁾

- 1) Die Quoten der einzelnen Kantone wurden wie folgt berechnet:
Maturitäten/Diplome 1970 (bzw. 1975)
 18/14- resp. 13jährige Bevölkerung von 1970 = Maturitätsquote
 Die dermassen berechneten Quoten sind für 1975 durchschnittlich um 2,9% zu hoch. Die Quoten sind aber verlässliche Indikatoren für den interkantonalen Vergleich. Da die meisten Kantone die Bevölkerungsstatistik nach Altersjahren nicht jährlich nachführen, musste mit heterogenen Ausgangsdaten gerechnet werden.
- 2) Zum Vergleich: die gesamtschweizerischen Quoten, berechnet aufgrund der durch das Eidg. Statistische Amt fortgeschriebenen schweizerischen Statistik der 18jährigen Bevölkerung. Die Zunahme der Bestände ist auf Einwanderung zurückzuführen.
- 3) Die Angaben über die Maturitätszeugnisse beruhen auf dem Wohnort, diejenigen über die Lehrabschlusszeugnisse auf dem Schulort. Die Zahlen sind deshalb nicht unbedingt vergleichbar.
- Quelle: - Prognose der Schülerzahlen im Rahmen des Dritten Ausbauberichtes des Wissenschaftsrates
 - Eidgenössische Volkszählung 1970
 - Bevölkerungsstatistik nach Jahrgangsklassen des ESTA

Actualisation à 1980 du TAUX de MATU 1975

Annexe 6

$$(TM\ 80 = TM\ 75 \times \frac{A}{B} : \frac{C}{D})$$

	TM 75 ¹⁾	No Matu 80 A	No Matu 75 ¹⁾ B	No élèves 7 ^e en 70 C	No élèves 7 ^e en 75 D	TM 80
ZH	9.1	1'673	1'383	12'781	14'926	9.4
BE	6.1	3) 1'056	912	14'051	14'574	6.8
LU	5.5	303	290	5'305	5'292	5.8
UR	5.3	43	35	706	697	6.6
SZ	7.4	105	119	1'544	1'883	5.4
OW	4.9	29	26	523	556	5.1
NW	4.3	25	22	471	578	4.0
GL	4.7	41	28	609	660	6.4
ZG	8.6	144	97	1'184	1'208	12.5
FR	11.6	313	368	3'110	3'441	8.9
SO	6.3	313	231	3'758	3'767	8.5
BS	18.1	535	497	2'799	2'703	20.2
BL	10.6	516	329	2'813	3'669	12.8
SH	6.4	72	69	1'045	1'073	6.5
AR	4.9	49	39	667	761	5.4
AI	3.4	11	9	319	335	4.0
SG	5.4	397	354	6'983	7'840	5.4
GR	6.3	217	167	2'872	2'833	8.3
AG	6.6	634	474	6'467	7'129	8.0
TG	5.2	176	149	3'145	3'690	5.2
TI	11.3	525	349	2'903	3'992	12.4
VD	8.5	931	546	5'573	6'358	12.7
VS	9.5	316	357	3'131	3'713	7.1
NE	15.7	307	335	1'817	2'050	12.8
GE	19.6	1'013	706	3'673	4'546	22.7
JU	-	89	-		4) 1'246	6.8
GH	8.6	9'744	7'950	88'249	99'232	9.4

1) Source: "Conseil de la Science"

2) Source: CESDOC, données non encore publiées

3) y compris Jura

4) Estimé sur la base d'une même évolution, entre 75 et 80, que pour le reste de la Suisse

Annexe 7

TAUX de MATU des garçons et des filles en 1980 1),3)

Canton de domicile des parents	Taux Matu Tot.	No Matu garçons/ No tot. Matu	Taux Matu garçons 80	No Matu filles/ no tot. Matu	Taux Matu filles 80
ZH	9.4	61	11.5	39	7.3
BE	6.8	64.8	8.8	35.2	4.8
LU	5.8	69	8	31	3.6
UR	6.6	72.1	9.5	27.9	3.7
SZ	5.4	60	6.5	40	4.3
OW	5.1	82.8	8.4	17.2	1.75
NW	4	64	5.1	36	2.9
GL	6.4	63.4	8.1	36.6	4.7
ZG	12.5	65.3	16.3	34.7	8.7
FR	8.9	51.8	9.2	48.2	8.6
SO	8.5	64.5	11	35.5	6.0
BS	20.2	57	23	43	17.4
BL	12.8	58.5	15	41.5	10.6
SH	6.5	62.5	8.1	37.5	4.9
AR	5.4	75.5	8.1	24.5	2.6
AI	4.0	(36.4) ²⁾	-	-	-
SG	5.4	65.2	7	34.8	3.8
GR	8.3	72.4	12	27.6	4.6
AG	8	62.8	10	37.2	5.95
TG	5.2	69.3	7.2	30.7	3.2
TI	12.4	60	14.9	40	9.9
VD	12.7	49.7	12.6	50.3	12.8
VS	7.1	61.7	8.8	38.3	5.4
NE	12.8	51.8	13.3	48.2	12.3
GE	22.7	44.6	20.2	55.4	25.1
JU	6.8	66.3	9	33.7	4.6

1) hypothèse simplificatrice: nombre garçons de 18 ans = nombre
nombre de fille de 18 ans

2) données peu sûres

3) cf. annexe 4

Annexe 8

Taux de maturité calculés sur la base des données (non officielles) du recensement fédéral de 1980

Nous avons pu, juste avant que ce texte soit imprimé (automne 1982), avoir accès aux données non officielles concernant la distribution cantonale des jeunes de 18 ans.

Nous avons donc pu calculer les taux de maturité pour 1980 et les confronter avec ceux calculés sur la base d'approximations reposant sur les données de la statistique scolaire et sur ceux présentés dans le cadre du IIIe Rapport sur le développement des Hautes Ecoles du Conseil suisse de la science.

Sur la base de ces données, nous avons par la suite recalculé les principales corrélations qui ont servi de base au chapitre concernant la maturité (corrélations avec les indicateurs économiques, géographiques, etc.).

Nous constatons que:

- le taux global de maturité pour la Suisse est, selon les données du recensement (A) très légèrement supérieur à celui sur lequel nous avons opéré (B) (9,6 % contre 9,4 %);¹⁾
- dans certains cantons, les taux (A) sont légèrement supérieurs ou inférieurs aux taux (B). Les cantons où les différences sont plus sensibles sont:

(A) > (B): OW, NW, FR, BL, AR, TI, VS, JU
(B) > (A): ZG, BS.

En ce qui concerne les cantons en question, on peut penser qu'en 1980, les cantons de montagne, ruraux et économiquement faibles étaient, dans une situation légèrement meilleure (taux de maturité plus hauts), si l'on considère les données (A) plutôt que (B);

- les corrélations entre les taux de maturité (A) et les taux (B) avec les indicateurs IM, IMR, IMRE n'ont aucunement fait apparaître des situations radicalement différentes de celles décrites dans le chapitre en question:

Indice de corrélation r entre:	données (A)			données (B)		
	CH	CH allem.	CH rom.	CH	CH allem.	CH rom.
IM / TM 80	.47	.49	.79	.54	.53	.84
IMR / TM 80	.51	.56	.83	.59	.60	.89
IMRE / TM 80	.62	.80	.97	.70	.84	.98

1) Ces taux ont été calculés en tenant compte des maturités fédérales et dans certains cantons de certaines maturités cantonales (cf. chapitre 8.3.1).
Si l'on tient compte des seules maturités fédérales, ce taux est de 9,2 et il s'établit à 10,2 si l'on tient compte de toutes les maturités (cantonales y comprises).

Taux de maturité en 1980, sur la base du recensement 1980¹

	maturités 21	matu garçons 2)	matu filles 2)	jeunes 18 ans 1)	garçons 18 ans 1)	filles 18 ans 1)	Taux de maturité 2)	Taux 21 matu garçons	Taux 21 matu filles	Taux de matu y comp. matu contr.	dont filles matu féd.	dont filles
ZH	1'673	1'019	654	16'526	8'380	8'146	10.1	12.2	9.0	12.7	11.2	8.0
BE	967	627	340	14'226	7'375	6'873	6.8	8.5	4.9	6.8	5.0	4.9
LU	303	209	94	5'516	2'826	2'690	5.5	7.4	3.5	5.5	3.5	3.5
UR	43	31	12	642	340	302	6.7	9.1	6.0	6.7	4.0	4.0
SZ	105	63	42	1'878	1'023	855	5.6	6.2	4.9	5.6	4.9	4.9
OW	29	24	5	462	257	205	6.3	9.3	2.4	6.3	2.4	2.4
NW	25	16	9	488	262	226	5.1	6.1	4.0	5.1	4.0	4.0
GL	41	26	15	589	313	276	7.0	8.3	5.4	9.3	8.3	5.4
ZG	144	94	50	1'364	674	710	10.4	13.9	7.0	10.4	7.0	7.0
FR	313	162	151	3'186	1'640	1'546	9.8	9.9	9.8	9.8	9.8	9.8
SO	313	202	111	3'983	1'936	1'787	8.3	10.1	6.2	8.3	6.2	6.2
BS	535	305	230	2'876	1'495	1'381	18.6	20.4	16.7	18.6	16.7	16.7
BL	516	305	214	3'597	1'912	1'685	14.3	16.0	12.7	15.6	14.7	12.7
SH	72	45	27	1'105	590	515	6.5	7.6	5.2	6.5	5.2	5.0
AR	49	37	12	724	379	345	6.8	9.8	3.8	6.8	3.8	3.8
AI	11	4	7	227	121	106	4.8	3.3	6.6	4.8	6.6	6.6
SG	397	259	138	6'991	3'611	3'380	5.7	7.2	4.1	5.7	4.1	4.1
GR	217	157	60	2'867	1'483	1'384	7.6	10.6	4.3	7.6	4.3	4.3
AG	634	392	242	7'574	4'004	3'570	8.4	9.8	6.8	9.2	8.0	6.8
TG	176	122	54	3'298	1'763	1'535	5.3	6.9	3.5	5.3	3.5	3.5
TI	525	315	210	3'763	1'838	1'866	14.2	17.2	11.3	14.2	11.3	10.1
VD	931	463	468	7'663	3'829	3'858	12.1	12.1	12.1	12.1	12.1	10.6
VS	316	195	121	3'853	1'933	1'963	8.1	10.1	6.2	8.1	6.2	4.2
HE	307	159	148	2'381	1'148	1'233	12.9	13.9	12.0	12.9	12.0	11.7
GE	1'013	452	561	4'593	2'289	2'306	22.0	19.7	24.3	22.0	24.3	20.1
JO	89	59	30	3'073	554	528	8.2	10.6	5.7	8.2	5.7	5.3
CH	9'744	5'708	4'036	50'173	52'035	49'271	9.6	11.0	8.2	10.2	8.9	7.6

1) Données non officielles

2) y compris dans certains cantons des parités cantonales
(Cfr. chap. 8.3.11). non compris parents domiciliés à l'étranger

Annexe 9

**Arrêté du Conseil fédéral
fixant la capacité financière des cantons
pour 1974 et 1975**

(Du 21 décembre 1973)

Le Conseil fédéral suisse,

vu les articles 2, 3 et 4 de la loi fédérale du 19 juin 1959¹⁾ concernant la péréquation financière entre les cantons,

arrête:

Article premier

La capacité financière des cantons se détermine selon un barème composé des quatre coefficients ci-après:

<i>I. Matière imposable au titre de l'impôt de défense nationale</i>	La moyenne entre la matière imposable des personnes physiques par habitant au titre de l'impôt de défense nationale et la matière imposable des personnes physiques et morales par habitant au titre de ce même impôt;
<i>II. Force fiscale</i>	Les recettes fiscales des cantons et communes par habitant pondérées par l'indice de la charge fiscale globale;
<i>III. Charge fiscale</i>	La charge fiscale de tous les cantons et communes en proportion inverse;
<i>IV. Zone de montagne</i>	La moyenne entre la part en pour-cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable et le nombre d'habitants par km ² de surface économiquement productive. Pour ce qui est de la densité de la population, les chiffres-indices dépassant la moyenne suisse sont fixés à 100.

¹⁾ RS 613.1

K A N T O N E	Mehrszahl 1 Mehrssteuer- substanz (kleinste Index- zahl = 70)	Mehrszahl 2 Steuerkraft (kleinste Index- zahl = 70)	Mehrszahl 3 Steuerbelastung (ungesteuert) (kleinste Index- zahl = 70)	Mehrszahl 4 Bergsteuern (kleinste Index- zahl = 70)	Arithmetisches Mittel	Differenz zu 100	Korrigierte Differenz (kleinste Index- zahl auf 30 festgesetzt)	Gesamtdindex	
								ungerundet	IO (1980): gerundet
Zürich	119,94	123,36	107,5	107,90	114,68	+ 14,68	+ 48,68	148,68	149
Bern	90,68	90,50	91,0	96,42	92,15	- 7,85	- 26,03	71,97	74
Lucern	79,72	76,36	97,5	105,14	80,93	- 11,02	- 36,71	63,29	63
Uri	90,66	73,64	100,0	72,37	93,67	- 16,33	- 54,15	45,05	46
Schwyz	74,40	79,83	116,0	84,53	98,69	- 11,31	- 37,51	62,49	62
Obwalden	70,00	74,00	106,0	75,04	81,27	- 18,73	- 62,11	37,89	38
Nidwalden	90,30	93,24	128,0	81,64	92,82	- 7,19	- 7,23	92,77	93
Glarus	114,56	86,31	101,0	76,03	94,48	- 5,52	- 18,30	81,70	82
Zug	152,85	116,30	129,0	101,14	124,82	+ 24,82	+ 82,30	182,30	182
Freiburg	77,12	70,00	86,0	96,96	82,53	- 17,47	- 57,93	42,07	42
Solothurn	87,72	82,48	89,5	103,68	90,85	- 9,15	- 30,34	69,66	70
Basel-Stadt	162,82	155,10	98,0	109,24	131,29	+ 31,29	+ 103,76	203,76	204
Basel-Land	112,12	97,71	104,5	106,18	105,13	+ 5,13	+ 17,01	117,01	117
Schaffhausen	98,83	96,97	102,5	109,20	101,88	+ 1,88	+ 6,23	106,23	106
Appenzell-A.Rh.	88,10	84,39	112,5	83,30	92,07	- 7,93	- 26,30	73,70	74
Appenzell-I.Rh.	70,79	73,08	105,0	71,47	80,09	- 19,91	- 66,02	33,90	34
St. Gallen	87,19	84,14	108,5	98,46	94,57	- 5,43	- 18,01	81,99	82
Graubünden	90,69	100,05	103,5	70,08	91,06	- 0,94	- 29,64	70,36	70
Aargau	93,21	97,86	103,0	108,84	98,40	- 1,60	- 5,31	94,69	95
Thurgau	88,89	84,53	99,0	108,72	95,29	- 4,71	- 15,62	84,38	84
Tessin	81,57	104,26	99,0	87,46	93,07	- 6,93	- 22,98	77,02	77
Vaud	96,90	95,70	89,5	105,39	96,87	- 3,13	- 10,38	89,62	90
Vallis	76,94	80,92	92,0	90,58	82,61	- 17,39	- 57,66	42,34	42
Neuchâburg	90,94	84,01	89,0	88,36	88,08	- 11,92	- 39,53	60,47	60
Genève	129,58	140,74	93,5	109,24	118,27	+ 18,27	+ 60,58	160,58	161
Jura	74,78	70,61	85,5	84,67	78,89	- 21,11	- 70,00	39,00	30
T o t a l	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	-	-	100,00	100

Annexe 12 TOT. BOURSES TOT. PRETS UNIVERSITAIRES BOURSES

Canton	Population 1980	TOT. BOURSES			TOT. PRETS			UNIVERSITAIRES BOURSES			écoles de maturité			Comparaison Dépenses 1980 en % des dép. 1971 (bourses seules)
		bour- siers 1980	frs. par bour- sieur	par ha- bitant	% bours- siers de la popul.	bour- siers 1980	frs. par bour- sieur	bour- siers 1980	frs. par bour- sieur	bour- siers 1980	frs. par bour- sieur	bour- siers 1980	frs. par bour- sieur	
ZH	1'122'839	8'392	4'663,--	30,37	0,75	3'267'450,--	616	5'267,--	13'426'825,--	5'092,--	1'340	4'652'740,--	3'024,--	101,2 %
GE	912'622	11'482	3'256,--	40,97	1,26	3'838'674,--	874	4'392,--	9'520'117,--	5'663,--	616	2'708'781,--	3'281,--	201,3 %
LU	296'159	2'263	2'952,--	21,96	0,74	2'099'700,--	964	2'178,--	2'106'530,--	4'230,--	224	628'120,--	2'805	177,6 %
UR	339'883	668	2'687,--	48,21	1,79	141'500,--	51	2'775,--	505'000,--	4'469,--	83	180'950,--	2'180,--	360,4 %
SZ	971'354	1'125	2'172,--	25,10	1,16	439'644,--	89	4'940,--	666'750,--	3'746,--	260	579'150,--	2'225,--	165,5 %
OW	25'865	298	2'490,--	28,69	1,15	89'000,--	29	3'069,--	239'440,--	4'353,--	37	48'495,--	1'311,--	174,9 %
HN	28'617	141	1'790,--	8,82	0,49	95'500,--	40	2'380,--	123'210,--	3'005,--	1	2'110,--	2'110,--	62,5 %
GL	36'718	135	5'029,--	18,49	0,37	26'000,--	4	6'500,--	244'700,--	5'691,--	5	20'500,--	4'100,--	124,6 %
ZE	75'930	661	2'963,--	25,79	0,87	26'000,--	45	4'511,--	670'400,--	4'656,--	95	340'000,--	3'579,--	355,4 %
FR	185'246	2'010	1'663,--	18,04	1,09	70'000,--	12	5'073,--	1'310'900,--	2'913,--	344	468'560,--	1'182,--	151,2 %
SO	218'162	3'562	1'695,--	27,05	1,61	2'039'925,--	517	3'946,--	1'724'200,--	3'716,--	379	391'200,--	1'032,--	154,6 %
BS	263'915	1'920	4'372,--	41,17	0,94	756'175,--	194	3'098,--	2'913'925,--	5'540,--	185	854'905,--	4'621,--	225,7 %
BL	219'822	1'470	3'954,--	26,51	0,67	511'550,--	113	4'525,--	2'128'870,--	6'014,--	268	481'095,--	2'313,--	272,5 %
SH	69'413	344	3'094,--	15,33	0,50	83'750,--	20	4'186,--	393'750,--	3'823,--	31	83'950,--	2'708,--	163,7 %
AR	47'611	256	3'978,--	21,39	0,54	119'100,--	38	3'134,--	267'875,--	4'700,--	19	62'425,--	3'286,--	258,4 %
AI	12'844	91	3'272,--	23,89	0,71	9'000,--	2	4'500,--	303'350,--	5'168,--	9	37'600,--	4'178,--	351,1 %
SG	391'995	2'802	3'561,--	25,45	0,71	1'022'600,--	165	6'190,--	3'122'100,--	4'460,--	329	711'150,--	2'344,--	251,4 %
GR	164'661	1'858	3'366,--	37,98	1,13	567'000,--	333	2'062,--	1'688'600,--	5'671,--	291	956'550,--	3'287,--	332,4 %
AG	453'442	4'400	1'068,--	17,56	0,97	1'028'400,--	586	3'000,--	2'339'350,--	3'992,--	662	1'666'185,--	1'611,--	191,1 %
IG	183'795	1'618	3'786,--	33,33	0,88	567'000,--	324	1'476'000,--	1'476'000,--	4'556,--	212	672'050,--	3'170,--	350,9 %
TI	265'899	5'393	2'366,--	46,77	2,03	1'993'820,--	895	3'184,--	1'476'000,--	6'007,--	717	849'950,--	1'185,--	231,9 %
VO	528'159	2'842	3'015,--	16,22	0,54	515'555,--	136	3'791,--	2'780'011,--	4'951,--	379	629'430,--	1'661,--	186,0 %
VS	218'767	1'527	2'296,--	13,93	0,61	1'260'591,--	678	1'990,--	1'158'000,--	2'557,--	162	395'135,--	2'675,--	160,1 %
NE	158'368	1'632	2'022,--	20,84	1,03	200'591,--	131	2'142,--	993'835,--	3'512,--	163	194'305,--	1'192,--	122,1 %
GE	349'040	3'214	3'768,--	30,46	0,92	1'151'829,--	196	5'082,--	993'835,--	5'169,--	473	1'135'724,--	2'401,--	301,2 %
JU	64'966	1'917	2'101,--	58,75	2,80	189'120,--	75	2'573,--	990'900,--	5'293,--	164	416'560,--	2'540,--	187,7 %
CH	6'365'372	61'541	2'084,--	28,85	0,97	21'529'781,--	5'841	1'686,--	12'456'600,--	6'193'461,--	7'448	17'415'250,--	2'138,--	

Kantone	Abr.-Jahre 1980/81 ab 1.1.1980	Abr.-Jahre 1982/83 ab 1.1.1982
TC	20	20
BS	20	20
GE	20	20
ZH	20	20
BL	20	22
NW	28	38
AC	31	37
SH	35	29
TI	40	49
VD	41	40
TC	43	44
GL	45	45
SG	46	45
GR	49	53
AR	52	51
SZ	53	59
SO	56	53
BE	57	51
NE	60	60
LU	60	58
VS	60	60
UR	60	60
OW	60	60
FR	60	60
AI	60	60
JU	60	60

Bern, 12. Februar 1981/RB
Bern, 23. Dezember 1981/RB



Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien 1980

Auszahlungen 1981:

Kantone	Bundenteilrtrag	Erhöhung 10 bis 5 %	Total
Zug	38'620	38'562	347'058
Basel-Stadt	1'611'779	161'178	1'440'601
Genève	1'182'942	118'594	1'064'348
Zürich	6'681'313	668'131	6'013'182
Basel-Landschaft	1'156'043	115'604	1'040'439
Nichalden	73'933	7'393	66'540
Aargau	2'232'707	223'271	2'009'436
Schaffhausen	376'569	37'657	338'912
Ticino	4'894'388	489'439	4'404'949
Vaud	3'516'310	351'631	3'164'679
Thurgau	2'572'144	257'214	2'314'930
Glarus	306'990	30'699	276'291
St. Gallen	4'542'316	454'232	4'088'084
Graubünden	3'091'940	309'191	2'782'749
Appenzell A.-Rh.	504'910	50'491	454'419
Schweyz	1'990'362	129'036	1'861'326
Solothurn	3'109'108	310'911	2'798'197
Bern	20'501'518	2'050'152	18'451'366
Neuchâtel	1'640'875	164'088	1'476'787
Luzern	3'653'112	365'312	3'287'800
Valais	1'888'416	188'842	1'699'574
Uri	1'119'795	111'979	1'007'816
Obwalden	826'495	82'649	743'846
Fribourg	1'906'332	190'633	1'715'699
Appenzell I.-Rh.	187'595	18'759	168'836
Jura	2'231'134	223'113	2'008'021
Total	71'168'416	6'542'110	64'626'306

16.7.81 Li/si

Montant cantonaux des bourses

COMPARAISON DES RESULTATS OBTENUS POUR CHACUN DES 6 EXEMPLES-TYPES (ETAT 1977)

Exemples- types	ZH	BE	LU	UR	SZ	ON	NM	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR
1 a	1 800	3 900	700	1 240	1 550	735	-	800	1 700	-	900	3 600	1 120	2 200	2 400
1 b	2 100	4 040	1 890	2 230	1 950	1 300	500	2 200	2 900	600	1 350	3 600	1 870	3 340	3 800
1 c	6 300	7 200	4 240	2 530	2 550	2 200	1 980	5 000	4 300	1 250	1 350	5 400	4 900	4 000	4 500
2 a	1 300	2 700	3 000	3 380	1 800	-	-	2 000	2 500	900	1 800	3 350	2 160	2 430	1 200
2 b	1 900	2 700	4 000	3 380	2 100	2 900	1 000	3 400	3 400	1 200	2 300	4 350	2 880	4 000	2 400
2 c	4 600	6 540	3 000	6 160	3 200	3 920	1 650	6 200	4 000	2 630	3 600	6 350	5 590	4 000	6 000
3 a	4 500	5 700	900	1 330	1 800	520	-	2 700	-	1 300	3 850	2 540	2 860	3 000	1 000
3 b	5 100	6 700	2 300	2 270	1 800	1 935	-	3 400	900	2 550	4 850	4 240	4 460	5 000	5 000
3 c	8 300	9 000	4 500	3 440	2 850	3 040	1 500	2 400	4 900	1 650	3 400	6 850	7 930	6 000	8 000
4 a	2 800	3 320	3 000	550	2 750	750	-	-	1 800	600	1 800	4 100	3 000	4 000	1 000
4 b	3 400	3 320	4 000	2 150	3 000	2 310	1 000	-	2 600	1 430	2 900	5 100	5 320	4 000	1 700
4 c	5 900	2 200	6 700	5 850	4 150	4 000	1 650	500	3 600	2 250	3 600	7 100	7 200	4 000	3 500
4 d	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
5 a	4 300	3 700	-	1 960	3 550	660	-	-	600	-	1 700	600	500	1 470	-
5 b	5 000	5 500	3 000	2 470	1 800	2 450	2 000	1 200	1 900	600	2 600	1 600	740	3 070	600
5 c	8 600	9 000	5 400	3 680	3 300	3 960	3 300	4 000	3 500	1 900	3 400	3 600	3 210	6 000	4 000
6 a	-	1 360	-	-	-	-	-	-	-	-	900	2 850	740	400	-
6 b	1 200	1 960	-	300	-	-	-	-	700	-	2 200	3 600	1 470	1 200	-
6 c	4 900	5 800	3 600	1 270	480	1 060	1 000	-	1 100	-	1 500	5 400	4 380	1 200	3 000

COMPARAISON DES RESULTATS OBTENUS POUR CHACUN DES 6 EXEMPLES-TYPES (ETAT 1977)

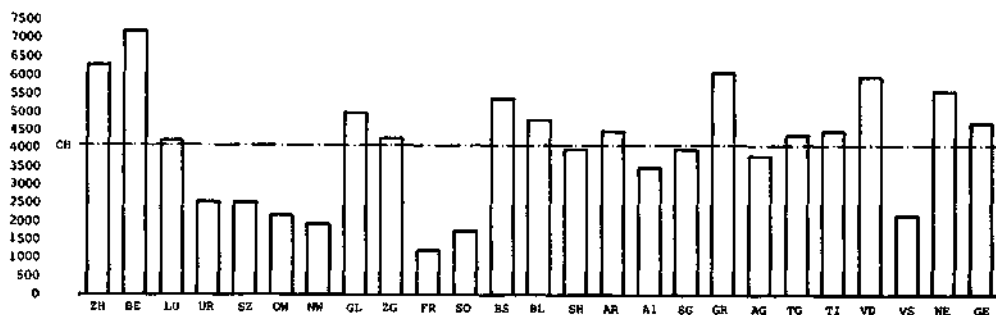
Exemples- types	AI	SG	GR	AG	TG	TJ	VD	VS	NE	GE	LEGENDE:
1 a	-	700	1 400	1 400	2 200	1 200	-	-	1 100	4 370	Montant de la bourse pour
1 b	-	1 800	3 100	2 400	2 900	1 800	2 330	600	2 600	4 777	Formation:
1 c	3 500	3 900	6 100	3 800	4 400	4 500	6 000	2 200	5 600	4 777	1 Ecole de Maturité
2 a	-	3 200	2 200	3 000	4 000	-	980	3 000	3 400	2 400	2 Ecole d'études sociales
2 b	-	4 200	4 000	5 000	4 600	6 000	2 780	2 500	3 000	2 400	3 Ecole Technique Supérieure
2 c	3 300	6 300	4 000	7 000	6 000	6 000	3 500	6 600	6 000	8 010	4 Conservatoire, formation
3 a	-	1 500	2 760	3 500	2 900	2 500	1 330	500	800	8 540	artistique
3 b	1 600	2 800	6 400	5 000	3 700	3 500	3 030	1 900	7 400	8 540	5 Université
3 c	4 500	4 900	7 400	6 500	5 400	8 500	3 500	6 000	5 400	9 150	6 Apprentissage
4 a	-	8 400	2 500	2 000	4 000	-	800	2 100	1 900	6 170	a Formations et domicile au
4 b	1 000	5 900	4 100	3 000	4 000	-	2 600	1 600	1 500	6 170	même lieu que celui des
4 c	4 500	7 800	4 100	4 500	6 000	6 000	6 000	6 800	6 500	6 573	parents
4 d	non	-	non	non	non	non	non	non	non	non	b Habite chez les parents,
5 a	-	1 900	1 600	1 500	2 800	-	-	-	-	8 220	études à l'extérieur, frais
5 b	-	2 800	3 300	3 000	3 500	-	760	500	-	8 930	de voyage et de repas de midi
5 c	2 100	6 500	6 300	4 500	4 500	7 300	5 180	4 500	3 100	30 356	c Etudes à l'extérieur du domi-
6 a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 060	cille paternel, frais de repas,
6 b	-	1 300	-	320	500	1 000	2 182	-	1 300	4 660	de logement et de déplacements
6 c	1 000	3 300	2 400	630	1 000	2 000	6 600	400	4 700	12 940	d Tient-on compte du revenu du
											père dans le calcul de la
											bourse en cas de divorce des
											parents?
											* Les critères données ne per-
											mettent pas le calcul

Source: "Harmonisation du régime des bourses"

Bulletin no 17 b de la CDIP, août 79

EXEMPLE 1 C

École de maturité (gymnase)

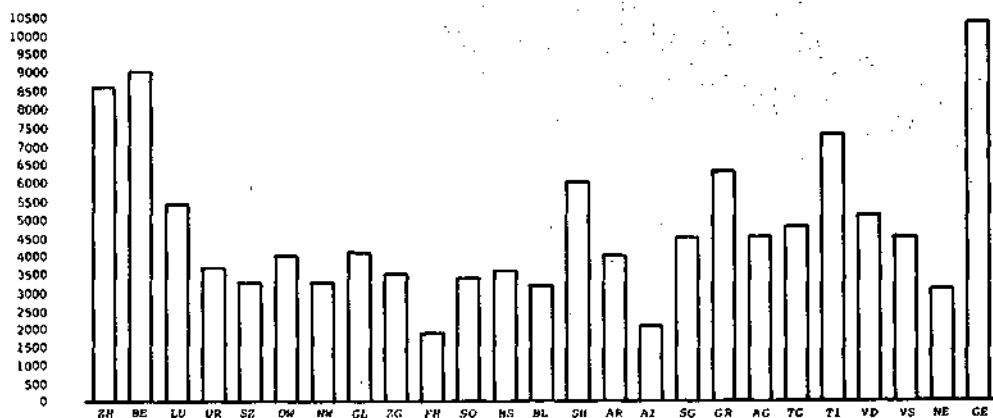


La ligne horizontale (CH) désigne la moyenne des montants des bourses octroyées par l'ensemble des cantons.

EXEMPLE 3 C

Université

Fr.



Source: "Harmonisation du régime des bourses"
Bulletin no 17 b de la CDIP, août 79

Annexe 16

FORMATION PROFESSIONNELLE Actualisation à 1980 du "Taux de diplôme"
de 1975 $\{TD\ 80 = TD\ 75 \times \frac{A}{B} : \frac{C}{D}\}$

	No diplômés en 1980 (A)	No diplômés en 1975 (B)	Elèves 7 ^e en 1970 (C)	Elèves 7 ^e en 1975 (D)	TD 75	TD 80
ZH	9'505	8'192	12'781	14'926	58.1	57.7
BE	8'899	8'095	14'051	14'574	54.2	57.4
LU	2'701	2'456	5'305	5'292	46.5	51.3
UR	286	223	706	697	33.7	43.8
SZ	726	558	1'544	1'883	34.8	37.1
OW	215	160	523	556	29.9	37.8
NW	208	195	471	578	38.4	33.4
GL	358	253	609	660	42.0	54.8
ZG	685	621	1'184	1'208	54.8	59.2
FR	1'380	1'110	3'110	3'441	34.9	39.2
SO	1'954	1'936	3'758	3'767	52.6	63
BS	2'351	2'344	2'799	2'703	85.2	88.5
BL	1'303	996	2'813	3'669	32.0	32.1
SH	677	621	1'045	1'073	57.5	61
AR	290	197	667	761	24.8	32
AI	93	57	319	335	21.3	33.1
SG	4'060	3'344	6'983	7'840	51.1	55.3
GR	1'590	1'255	2'872	2'833	47.1	60.5
AG	4'214	3'887	6'467	7'129	54.2	53.3
TG	1'582	1'247	3'145	3'690	43.1	46.6
TI	1'827	1'483	2'903	3'992	48.0	43
VD	3'819	3'500	5'573	6'358	54.3	51.9
VS	1'812	1'542	3'131	3'713	41.0	40.6
NE	1'150	1'112	1'817	2'050	52.3	47.9
GE	1'978	1'817	3'673	4'546	50.4	44.3
JU	516			1'246		39.5 ²⁾
CH	53'663	47'201	88'249	99'232	51	51.6

1) Avec Jura

2) $(516/1246) \times 51.6$
 $53663/99232$

Annexe 17

Anteil des Studierenden an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung nach Kanton und Geschlecht
Wintersemester 1979/80
Proportion des étudiants par rapport à la population résidente de la même classe d'âge,
selon le canton et le sexe, semestre d'hiver 1979/80

Kanton / Canton	Studierende im Winter- semester 1979/80 Etudiants du semestre d'hiver 1979/80			Männbevölkerung der Altersklasse 19 - 23 J. Population résidente de la classe d'âge 19 - 23 J.			Anteil Studierende in % Proportion des étudiants en %		
	M	F	Total	M	F	Total	N	F	Total
Zürich	4335	2690	9025	36167	34933	71100	17.5	7.7	12.7
Bern	4223	1608	5831	35790	34158	69948	11.8	4.7	8.3
Lucerne	1576	581	2117	43260	12608	26668	11.9	4.2	8.1
Uri	159	58	212	12611	1653	3018	5.0	3.5	6.8
Schwyz	363	99	462	4225	4060	8289	8.6	2.8	5.6
Obwalden	137	27	164	1267	1216	2483	10.8	2.2	6.6
Nidwalden	128	36	164	1236	1189	2426	10.8	3.0	6.6
Glarus	166	33	199	1883	1506	2989	11.2	2.2	6.7
Zug	408	160	568	3068	2682	5750	13.3	6.0	9.5
Fribourg	1155	516	1671	7950	7528	15478	14.5	6.9	10.8
Solothurn	1285	408	1693	9132	9172	18608	13.6	4.4	9.1
Basel-Stadt	1798	622	2626	6772	6580	13352	26.6	12.6	19.7
Basel-Landschaft	1622	637	2259	8145	7890	16035	19.9	8.1	14.1
Schaffhausen	398	113	512	2793	2668	5461	14.3	4.2	9.4
Appenzell A.R.	203	56	259	2018	1896	3916	10.1	3.0	6.6
Appenzell L.Rh.	61	14	75	652	581	1233	9.4	2.0	6.1
St. Gallen	1796	509	2305	16704	15952	32656	10.8	3.2	7.1
Graubünden	698	237	1136	6985	6461	13449	12.9	3.7	8.4
Appenzell A.R.	2100	736	2836	18066	17581	35645	12.0	4.2	8.1
Thurgau	783	227	1010	7648	7173	14821	10.2	3.2	6.8
Tessin	1381	656	2039	7515	7786	15695	17.8	8.5	13.0
Vaud	2630	1474	4108	16572	14736	32313	15.9	9.0	12.7
Valais	1226	506	1732	9593	9279	18872	12.8	5.5	9.2
Neuchâtel	954	548	1502	5550	5368	10918	17.2	10.2	13.8
Géneve	2543	1988	4532	9232	9039	18271	27.5	22.1	24.9
Jura	305	127	432	2987	2812	5799	10.5	4.5	7.6
Schweiz/Suisse	36698	14839	99538	237288	221653	458941	14.6	6.5	10.2

1) Volkszählung 1970: 10 - 14 jährige (tabelle 2.04)
Recensement fédéral de la population 1970: classe d'âge 10 à 14 ans, voir tableau 2.04

M = Männer / Hommes
F = Frauen / Femmes

source: "Différences régionales ...", BFS

Annexe 18

Proportion en % des étudiants du semestre d'hiver 79/80 par rapport à la population résidente de la classe d'âge 10-14 en 1970

(Selon le recensement 1970)

Région LIM	Etudiants			Population région. de la classe d'âge 10-14 en 1970		Proportion des étudiants en %		
	Tot.	H	F	H	F	Tot.	H	F
11	123	91	32	1519	1367	6,0	2,3	
21	74	51	23	1264	1143	4,0	2,0	
22	664	461	203	3704	2642	12,4	5,6	
23	146	102	44	1749	1639	5,8	2,7	
24	11	22	9	692	645	3,2	1,4	
25	470	335	135	1915	1621	8,6	3,5	
26	42	35	7	688	701	5,1	1,0	
27	89	65	24	967	981	6,7	2,4	
28	42	27	15	717	708	3,8	2,1	
29	105	79	26	1521	1427	5,2	1,6	
31	272	208	64	3255	3139	6,4	2,0	
41	210	154	56	1761	1653	8,7	3,4	
51	54	46	8	784	680	5,9	1,2	
52	272	209	63	2109	2099	9,9	3,0	
61	123	99	24	1085	1102	9,1	2,2	
71	195	159	36	1415	1298	11,2	2,8	
81	40	35	5	450	438	2,8	1,1	
101	214	151	63	1358	1474	11,1	4,3	
102	147	100	47	1236	1113	8,2	4,1	
103	100	66	34	975	924	6,8	3,7	
111	80	66	14	701	710	9,4	2,0	
151	261	202	59	2169	2027	9,3	2,9	
161	66	54	12	560	500	9,5	2,4	
171	130	99	31	1694	1698	5,6	1,6	
172	151	117	34	1626	1361	7,2	2,5	
181	126	103	23	1292	1176	7,9	2,2	
182	27	19	8	331	271	5,7	3,0	
183	60	51	9	470	438	10,9	2,1	
184	62	55	7	549	549	10,0	1,3	
185	20	19	1	164	144	11,6	0,7	
186	41	32	9	362	374	8,7	2,4	
187	7	4	3	72	86	5,6	1,5	
188	29	27	2	214	224	12,6	0,9	
189	36	32	4	404	350	7,9	1,7	
211	384	258	126	1652	1627	15,6	7,7	
212	149	103	46	875	870	11,8	5,3	
213	82	54	28	344	355	15,7	7,9	
214	51	36	15	393	369	9,2	4,1	
221	18	13	5	192	162	6,8	3,1	
222	230	136	92	1682	1703	8,2	5,4	
223	22	12	10	290	276	4,1	3,6	
231	32	32	5	255	264	12,5	2,1	
232	228	181	47	953	935	19,0	5,0	
233	198	164	34	1438	1404	11,4	2,4	
234	50	43	7	491	512	6,8	1,1	
235	233	155	78	1100	1167	14,1	6,7	
236	447	274	173	2348	2264	11,7	7,6	
237	224	141	83	1754	1576	8,0	5,3	
238	239	157	82	2263	2029	6,9	4,0	
241	472	119	151	2795	2639	11,4	5,8	
242	56	15	21	532	494	6,6	4,1	
261	428	302	126	2941	2802	10,1	4,5	
Total	8061	5792	2269	64093	61372	6,4	9,0	4,0

H = hommes; F = femmes

Source: Office fédéral de la statistique + B. Meyer, 1980

Annexe 19

Remarques sur les données concernant les étudiants

Source: "Différences régionales ...", BFS, op.cit.

2. VALEUR DES DONNÉES

a) Lacunes concernant la commune de provenance des étudiants

Dans le fichier des étudiants, est considéré comme provenance le domicile légal de l'étudiant d'après les articles 24 et 26 du Code civil, au moment de l'obtention du certificat d'études (par ex. la maturité).

49'536 étudiants du semestre d'hiver 1979/80 étaient domiciliés en Suisse au moment de l'obtention de leur certificat d'études¹⁾. Quant à la commune de domicile au moment de l'obtention du certificat, elle était connue dans 93,2 % (46'163) des cas. Des 3'375 étudiants restants, on ne connaît que le canton de domicile, ce qui rend impossible leur classement par district. La raison en est que d'une part l'EPF de Lausanne n'est toujours pas en mesure de fournir ces indications et que, d'autre part, celles-ci font défaut lorsqu'il s'agit d'étudiants qui se sont immatriculés avant l'année 1972.

Le pourcentage des étudiants sans indication de la commune de provenance est particulièrement élevé dans les cantons de Genève (17,3 %), Vaud (14,8 %), Valais (9,8 %) et Neuchâtel (9,4 %), comme le montre le tableau I. Ce pourcentage est par contre peu élevé dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Appenzell Rh.-Int., Bâle-Campagne et du Jura. Cette lacune sera cependant éliminée avec les années. Voilà pourquoi, pour l'instant, toute affirmation se référant à des données de district doit être interprétée avec prudence notamment en ce qui concerne les cantons de Vaud, Zurich, Valais et Neuchâtel, alors que les données de Berne, Bâle-Ville, du Jura et d'Appenzell Rh.-Int. ne sauraient prêter à équivoque.

b) Chiffres de référence périmés

Comme la structure démographique des cantons et des districts est très variée, il faut mettre le nombre des étudiants d'un canton ou d'un district en rapport avec la population du canton ou du district considéré en âge d'étudier. Pour cette enquête, on a choisi comme chiffres de référence l'effectif des adolescents qui avaient entre 10 et 14 ans au moment du dernier recensement de la population de 1970¹⁾. Les effectifs plus récents de la population répartis par classe d'âge et district ne sont pas connus.

Peut-on toutefois mettre en rapport des données des années 1979/80 avec des résultats du recensement de la population de 1970? A supposer que les flux migratoires interrégionaux enregistrés au cours de la période de 1965 à 1970 aient eu la même intensité de 1970 à 1979, cela diminuerait sans doute la valeur de telles relations. HAAG, WYSS et ORBAN²⁾ ont constaté que les migrants de la période 1965 à 1970 se distinguent nettement de la population résidente justement quant à leur structure d'âge. Ce sont surtout les régions de montagne et de campagne qui ont vu les jeunes de 15 à 24 ans quitter le plus souvent leur domicile.

1) de nationalité suisse et étrangère

1) Bureau fédéral de statistique (1972): Recensement féd. de la popul. 1970, 2e volume, communes. Statistique de la Suisse/476e fascicule, Berne, Tableau 2.04, pp.276ss.

2) cf. Haag F., Wyss M.O. et Orban B. (1978): Interregionale Wanderungen in der Schweiz. Analyse der Volkszählung 1970. Band 1 Ergebnisse und Beurteilung. Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 37a, Februar 1978, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich.

Pourcentage des étudiants sans indication de la commune de provenance, selon le canton

Cantons	Nombre d'étudiants avec indication de la commune de provenance	Nombre d'étudiants avec indication du canton de provenance	Différence entre col. 1 et 2	Différence en % de la col. 2
Zürich	8'263	9'025	762	8,4
Bern	5'776	5'831	55	0,9
Luzern	2'048	2'117	69	3,3
Uri	210	217	7	3,2
Schwyz	449	462	13	2,8
Obwalden	157	164	7	4,3
Nidwalden	160	164	4	2,4
Glarus	190	199	9	4,5
Zug	538	568	30	5,3
Fribourg	1'566	1'671	105	6,3
Solothurn	1'646	1'693	47	2,8
Basel-Stadt	2'507	2'620	33	1,3
Basel-Landschaft	2'245	2'259	14	0,6
Schaffhausen	481	512	31	6,1
Appenzell A.-Rh.	250	259	9	3,5
Appenzell L.-Rh.	74	75	1	1,3
St. Gallen	2'197	2'305	108	4,7
Graubünden	1'075	1'136	61	5,4
Aargau	2'768	2'896	128	4,4
Thurgau	957	1'010	53	5,2
Ticino	1'922	2'039	117	5,7
Vaud	3'495	4'104	609	14,8
Vevais	1'562	1'732	170	9,8
Neuchâtel	1'361	1'502	141	9,4
Genève	3'757	4'542	785	17,3
Jura	429	436	7	1,6
Schweiz Suisse	46'163	49'538	3'375	6,8

On pourrait cependant prévoir les conséquences d'une composition de la population ainsi modifiée pour le calcul du pourcentage des étudiants par district: lorsque la classe d'âge des jeunes de 10 à 14 ans (lors du recensement de la population de 1970) s'est réduite ces dernières années à la suite de départs, les pourcentages doivent être corrigés vers le haut; par contre, lorsque cette classe d'âge s'est agrandie les dernières années à la suite d'arrivées, les pourcentages doivent être corrigés vers le bas. Si l'on admet que ce sont surtout les régions de montagne et les régions limitrophes d'une part et les agglomérations d'autre part qui ont été concernées par ces mouvements migratoires, cela signifierait que les valeurs les plus hautes et les valeurs les plus basses tendraient à se rapprocher et que, par conséquent, les différences régionales en ce qui concerne l'accès aux hautes écoles ne seraient en réalité pas aussi importantes que le laisse supposer l'analyse suivante.

Un renversement de tendance des migrations interrégionales semble cependant se dessiner à la suite de la crise économique: selon une étude de SCHULER¹⁾, certaines régions rurales ou alpines présentent entre 1973 et 1976 des balances migratoires équilibrées ou même positives. Depuis 1973, ce ne sont plus tellement les régions de montagne qui sont premièrement menacées par un dépeuplement, mais les régions présentant une structure économiquement monolithique telles qu'on en trouve dans le canton du Jura (régions horlogères), le canton de Soleure (industrie horlogère et métallurgique) et en Suisse orientale (industrie textile). Que l'on puisse parler de renversement de tendance ou pas, le calcul de proportions d'étudiants par canton et district est caractérisé par quelques insuffisances et doit être par conséquent interprété avec prudence. Du fait que l'on ne dispose pas encore d'indications complètes en ce domaine, les réflexions suivantes auront donc avant tout un caractère hypothétique.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE - PARTIE I

- AMOS J. "Les inégalités de formation dans un système d'enseignement post-obligatoire généralisé", dans Revue suisse de sociologie no 2, 1979
- ARENDT "La crise de la culture", Gallimard, Paris, 1972
- AREGGER K. et al. "Lehrerbildung und Unterricht", Haupt, Berne, 1978
- ARROW K.J. "The Economic Implication of Learning by doing", in Review of Economic Studies, vol. 29, 1962
- AVANZINI G. "La notion de recherche - action", dans Education et recherche, no 3, 1980
- BACHRACH P. "The Theory of Democratic Elitism", Brown, Boston, 1967
- BALANDIER G. "Anthropologie politique", PUF, Paris, 1967
- BALMER C. "Enquête exploratrice relative à l'appréciation des élèves en Français", IRDP, Neuchâtel, 1979
- BASSAND M. et FRAGNIERE J.-P. "Le pouvoir dans la ville", Delta, Vevey, 1978
- BASSAND M. et al. "Un essai de démocratie culturelle", Lang, Berne, 1976
- BECKER E. et WAGNER B. "Oekonomie der Bildung", Frankfurt/M, 1977
- BECKER H. et al. "Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik", in Zeitschrift für Pädagogik, vol. 21, 1975
- BIRNBAUM P. "Le pouvoir politique", Dalloz, Paris, 1976
- BISCHOFBERGER P. et al. "Verwaltung im Umbruch", Haupt, Berne, 1975
- BLANC. E. et EGGER E. "Innovations scolaires en Suisse: particularités et tendances", BIE/UNESCO, Paris, 1977
- BLAUG M. "Approaches to Educational Planning", in Economic Journal 77, 1967
- BOLLE M. (Hrsg.) "Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik", Berlin, 1976

- BOTTANI et al. "Rekurrente Bildung in der Schweiz", Beiheft No. 8, Wissenschaftspolitik, Berne, 1975
- BOTTOMORE T. "Elites et société", Stock, Paris
- BOUDON R. "L'inégalité des chances", Colin, Paris, 1973
- BOURDIEU P. et PASSERON J.C. "Comparabilité des systèmes d'enseignement", dans "Éducation, développement et démocratie", Mouton, Paris, 1967
- "La reproduction", Minuit, Paris, 1970
- BRANDENBERG A.G. "Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik", Göttingen, 1975
- BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE (BFS; depuis 1980: Office fédéral de la statistique) "Statistique des élèves", années 1976-77 jusqu'à 1981-82
- "Statistique des étudiants", différentes années
- "Hautes écoles et formation, vue d'ensemble", 1981
- "Annuaire statistique de la Suisse", différentes années
- "Die Aufnahme von sozio-ökonomischen Kategorien", 1978
- CARDINET J. "Différences sociales dans l'orientation du développement cognitif", CRDIP, Neuchâtel, 1980
- "Quels objectifs pédagogiques contrôler?", IRDP, Neuchâtel, 1979
- "L'élargissement de l'évaluation", in Éducation et Recherche no 1, 1979
- CASSE R. et al. "Les difficultés scolaires des enfants étrangers", dans: GRETLER "Etre migrant", Lang, Berne, 1981
- CASTELLIS M. et GODART F. "Monopolville", Mouton, Paris, 1974
- CDIP "Enseignement secondaire de demain. Politique de l'éducation", Annuaire, Huber, Frauenfeld, 1972
- "Evaluation du rapport Enseignement secondaire de demain", Bulletin d'information no. 6, Genève, 1976
- "La formation des maîtres de demain", Genève, 1976
- "Réformes scolaires en Suisse. Politique de l'éducation", Annuaire CDIP, Huber, Frauenfeld, 1976
- "Une coordination scolaire par la réforme des plans d'études", Annuaire CDIP, Huber, Frauenfeld, 1977-78

- CESDOC "SIPRI-Information", 7 numéros, Genève
- "Mittelfristiges Arbeits- und Finanzprogramm der Institutionen und Kommissionen der EDK, doc.int. Genève, 1982
- "Centres de documentation et de recherche pédagogiques", Genève, 1981
- "Passage de l'école primaire à l'école secondaire du 1er cycle", multic., Genève, 1980
- "L'évolution des effectifs scolaires en Suisse", Bulletin no 21, Genève, 1980
- "Les disparités infra et intercantionales en matière d'éducation", multic., Genève, 1981
- "L'évolution etc.", Bulletin no 28, Genève, 1982
- "L'école et les enfants de travailleurs migrants", Bulletin no 16, Genève, 1979
- "Les enfants migrants dans nos écoles: y a-t-il encore des problèmes?", Bulletin no. 34b, Genève, 1982
- CLOETTA B. "Rapport entre le chercheur pédagogique et le praticien", doc. de travail SSRE, 1980
- COMMISSION de planification de la conférence des recteurs "La planification de l'enseignement supérieur en Suisse", dans Politique de la Science, suppl. no 13, 1978
- CONSEIL SUISSE DE LA SCIENCE "Troisième rapport sur le développement des Hautes Ecoles suisses", Berne, 1978
- CONSEIL DE L'EUROPE "Innovation et évaluation d'expériences scolaires", rapport d'un atelier de recherche, Haupt, Berne, 1981
"Guide des systèmes scolaires", Strasbourg, 1970
"Éducation permanente, fondements d'une politique éducative intégrée", Strasbourg, 1971
- COOMBS P.H. "Qu'est-ce que la planification de l'éducation?", UNESCO, Paris, 1970
- CPS "L'enseignant: mythe et réalité", Lucerne, 1975
- CROZIER M. et THOENIG J.C. "La régulation des systèmes organisés complexes", dans Revue française de sociologie, no 1, 1975
- DAHINDEN P. "Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse", thèse de l'Université de Lausanne, 1977
- DAHL R. "Qui gouverne?", Colin, Paris, 1971
- DAHRENDORF R. "Bildung ist Bürgerrecht", Bransche, Osnabrück, 1966
- DE BEER A. "Der bezahlte Bildungsurlaub", Stämpfli, Berne, 1978

- DERBALOV J. (Hrsg.) "Grundlagen und Probleme der Bildungspolitik", München, 1977
- DUANE E.A. "Power Analysis of Educational Politics", Michigan Academy of Science, vol. 10, 1977
- DOMAZEDIER J. "Vers une civilisation du loisir", Seuil, Paris, 1962
- DUMONT F. "Idéologie et savoir historique", dans Cahiers int. de sociologie, vol. XXXV, 1963
- ECKSTEIN K.A. "Schule und Elternrecht. Staatliche Bildungsziele und elterliche Befugnisse im öffentlichen Schulwesen", Diss.Recht Basel, Bamberg, Difo Druck, 1979
"Schulrecht, Elternrecht, Schülerrecht. Ein praktischer Ratgeber für Rechtsfragen im Schulalltag für Schüler, Eltern, Lehrer, Schulbehörden", Zug, Klett & Balmer, 1979
- EDDING, HUEFNER "Der Beitrag der Ökonomie zur Bildungsforschung", cité dans "Zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem", Streckeisen, Schweiz. Wissenschaftsrat, Berne, 1979
- EGGER E. et BLANC E. "L'enseignement en Suisse", CESDOC, Genève, 1974
- EGGER et al. "Réévaluation de la planification de l'éducation dans un pays fédéraliste: la Suisse", Bulletin CDIP no 32, Genève, 1982
- EGGLESTON J. "Teacher decision making in the classroom", Londres, 1979
- EIDE K. "L'éducation et la communication dans une perspective d'avenir", dans Perspectives, Paris, 1979
- ERARD M. "Plan de sociologie pluraliste", cf. Cours I et II, multicopié, Institut de Sociologie et de Science politique, UNI, Neuchâtel
"Elements d'une sociologie d'entreprise", in L'Entreprise, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1960
"Esquisse d'une sociologie des classes sociales en Suisse", Cahiers Internationaux de sociologie, 1965
"Introduction à une sociologie pluraliste des universités suisses", Cahiers de l'AUEPELF, Montréal, 1967
"Analyse sociologique et temporalités", in Hommage à P.R. Rosset, SNSE, Neuchâtel, 1976
- FEND H. "Gesellschaftliche Bedingungen schulischer Sozialisation. Soziologie der Schule I", Beltz, Bâle, 1974
"Fördert wissenschaftliche Evaluation Schulreformen?", in Education et recherche, no 213, 1979

- FISCHER U. "Bildungssystemplanung als Arbeitsmarktpolitik", Berlin, 1976
- FREY R.L. "Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bildungswesen", Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1969
- FURTER P. "Les systèmes de formation dans leur contextes", Lang, Berne, 1980
- GERMANN E. "Ausserparlamentarische Kommissionen: die Milizverwaltung des Bundes", Haupt, Berne, 1981
- GERMANN E. et FRUTIGER A. "Les experts et la politique", dans Revue suisse de sociologie no. 2, 1978
- GILG P. "Die Volksabstimmung 1973", dans Dokumentation Hearings Bildungsartikels AWF, Berne, 1978
- GILOMEN R. et RITTER V. "Soziologie des Kindergartens", Diplomarbeit Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Berne, 1969
- GIROD M. "L'école et la vie", Sauerländer, Aarau, 1977
- GIROD R. et al. "Inégalité - inégalités: analyse de la mobilité sociale", PUF, Paris, 1977
"Effets économiques et sociaux de l'enseignement", Delta, Vevey, 1978
- GRETLER A. "La Suisse de la formation des Alpes à la quête du futur", Ex Libris, 1975
"La recherche éducationnelle en Suisse", dans Revue française de pédagogie no 47, 1979
- GRETLER A. et al. "Réforme scolaire et langage", doc.int. de la CDIP, Genève, 1982
- GUINDANI S. et BASSAND M. "Maldéveloppement régional et identité", PPR, Lausanne, 1982
- GURVITCH G. "Etude sur les classes sociales"
"Les cadres sociaux de la connaissance", PUF, Paris, 1966
"Dialectique et sociologie", Flammarion, 1962
- GURVITCH G. et al. "Déterminismes sociaux et liberté humaine", PUF, Paris, 1963
"Traité de sociologie", PUF, Paris, 1958
- HAAG D. "Gestion d'un système scolaire", La Bâconnière, La Chaux-de-Fonds, 1976
- HABERMAS J. "La technique et la science comme idéologie", Gallimard, Paris, 1973

- HAEBERLIN U. "Schulreform - zwischen Praxis, Politik und Wissenschaft. Materialien zu Theorie und Praxis einer schweizerischen Schulreform", Bâle, 1971
- HAEFELI H. et al. "Schulische Auslese bei Abschluss der Primarschule", Haupt, Berne, 1979
- HAEFELI H. et BERNATH W: "Die Anpassung elterlicher Bildungserwartungen an die schulische Realität", dans Education et Recherche no. 1, Berne, 1980
- HAINART F. et JEANNIN A. "Aire de recrutement des Universités", dans Revue suisse de sociologie, no 2, 1980
- HALLAK J. "La mise en place de politiques éducatives: rôle et méthodologie de la carte scolaire", Labor, Bruxelles/Paris, 1976
- "La carte scolaire: tendances récentes et perspectives", dans Revue internationale de pédagogie, vol. 23, 1977
- HARTUNG D. et al. "Status- und Rekrutierungsprobleme als Folgen der Expansion des Bildungswesens", in Studien und Berichte, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, 1975
- HEGELHEIMER A. "Bildungsbedarf und berufliche Qualifikation", in Lohmar, Hannover, 1975
- "Müssen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem aufeinander abgestimmt sein?", in Jahrbuch für Wissenschaft, Ausbildung, Schule, WAS, 1977
- "Bildungsökonomie und Bildungsplanung. Eine kritische Untersuchung der Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Bildungspolitik", in Konjunkturpolitik, Berlin, 1968
- HEINIGER F. "L'orientation professionnelle en 1981", dans Orientation et formation professionnelle, no 3, 1982
- HERRLITZ H.G. "Studium als Standesprivileg", Fischer, Frankfurt/Main, 1973
- HESS F. et al. "Die Ungleichheit der Bildungschancen", Olten, 1966
- HEXEL D. et DAVAUD C. "Etude sociométrique des relations entre élèves de catégories différentes dans une école globale", Centre de recherche psycho-pédagogique, Genève, 1976

- HOBY J.P. "The Development of the Swiss Cantons", Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1974
- "Bildungssystem und Gesellschaft. Ein Beitrag zur Darstellung ihrer Interdependenz", Lang, Berne, 1975
- HOLENWEGER T. et NEF R. "Kontextuelle Determinanten des Bildungsausbaus und der Einfluss der Bildung auf die sozio-ökonomische Entwicklung", Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1975
- "Kontextuelle Struktur, staatlicher Output und Bildungsausbau", Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1975
- HUBERMANN M. "L'utilisation de la recherche éducationnelle, vers un mode d'emploi", dans Education et recherche no 2, 1982
- "Splendeurs, misère et promesses de la recherche qualitative", dans Education et recherche no 3, 1981
- HUBERMANN M. et SCHAPIRA A.L. "Cycle de vie et enseignement", dans Gymnasium Helveticum 5/6, 1979/80
- HUFNER K. "Einige theoretische Probleme der Bildungsplanung. Akademikerbedarf. Möglichkeiten und Grenzen einer Prognose", Haupt, Berne, 1973
- HUFNER K. et NAUMANN J. "Bildungsplanung: Ansätze, Modelle, Probleme", Stuttgart, 1971
- HUNTER F. "Community Power Structure", Chapel Hill, 1953
- HUTMACHER W. "Ecole et société: changements quantitatifs et structurels, le cas du canton de Genève, 1960-78", dans Réévaluation de la planification de l'éducation, rapport pour l'OCDE, 1980
- "Pourquoi l'innovation" IRDP, Neuchâtel, 1981
- IMBACH-ROKOTOMALALA J. "L'éducation: facteur d'égalité ou d'inégalité", Juris, Berne, 1977
- JERMANN M. et al. "Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum", Berne, 1972
- JOST L. et al. "Alternative Schulen", Ed. schweiz. Lehrerverein, Zürich, 1980
- KELLER M. "Schulraumplanung - Gymnasien Baselland", Baudirektion, Erziehungsdirektion BL, Liestal, 1978
- KERR A. "Parlement et société en Suisse", Université de Genève, 1977

- KISLIG S. "Bildungsfinanzierung und Bildungsplanung", Haupt, Berne, 1982
- KRELLE W. "Dekonomische Auswirkungen einer Ausweitung des Bildungssystems", dans St. Galler Hochschule nachrichten, 1976
- KRIE SI H. "Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Politik", Campus, Frankfurt, 1980
- KNESCHAUREK F. "Perspektiven des schweizer Bildungswesens", dans le cadre de "Entwicklungsperspektiven der schweiz. Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000", St. Gallen, 1971
- KUNZE J. "Wachstumspolitik nach neuen Massstäben, zum Verhältnis von Bildungs und Wachstumspolitik", dans Deutsche Universitätszeitung, 1973
- LANZ CH. "Politische Planung und Parlament", Francke, Berne, 1977
- LEPLATENIER et POGLIA E. "La formation professionnelle en Suisse", OFIAMT, 1978
- LINDER W. et al. "Planung in der schweizerischen Demokratie", Haupt, Berne, 1979
- LOHMAR U. et al. "Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit. Der doppelte Flaschenhals", Hannover, 1975
- LUSCHER K. et al. "Vorschulbildung, Vorschulpolitik", Beuziger, Zürich, 1972
- LUTZ B. "Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich. Zum Einfluss des Bildungssystems auf die Gestaltung betrieblicher Arbeitskräftestrukturen", dans H.G. Mendius: "Betriebs-Arbeitsmarkt-Qualifikation", Frankfurt/Main, 1976
- MAILLAT D. "Croissance démographique et croissance économique" dans Population decline in Europe, Londres, 1977
- MEIER-DALLACH H.P. et al. "Wandel und Konstanz des Bildes Schweiz", miméo, Zürich, 1979
- MERTENS D. "Schlüsselqualifikationen. Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft", dans Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

- MERTENS D. et KAISER M. "Berufliche Flexibilitätsforschung in der Diskussion. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Band 30
- MICHELS R. "Les partis politiques", Flammarion, Paris, 1971
- MILLS W. "L'élite du pouvoir", Maspero, Paris, 1969
- MORIN E. "L'esprit du temps", Grasset, Paris, 1962
- MULLER W. "Familie-Schule-Beruf. Analysen zur sozialen Mobilität und Statuszuweisung in der Bundesrepublik", Opladen, Westdeutscher Verlag, 1975
- MUNARI S. "Gestion d'un système scolaire. Structures et modes de fonctionnement", La Baconnière, Neuchâtel, 1976
- OCDE
Publications de l'OCDE par ordre de dates de parution
- "Les plans de l'enseignement sous le jour des besoins économiques", dans Prévoir les cadres de demain, P.H. Coombs, Paris, 1960
- "Besoins scolaires et développement économique de demain", H. Parnes, Paris, 1962
- "Modèles économétriques de l'enseignement", Paris, 1965
- "Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement", Paris, 1965
- "Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement", Paris, 1966
- "Financing of Education for Economic Growth", Paris, 1966
- "Méthodes et besoins statistiques de la planification de l'enseignement", Paris, 1967, pp. 17-26
- "Développement économique de la construction scolaire", Paris, 1968
- "Les objectifs sociaux de la planification de l'éducation", Paris, 1969
- "Modèles mathématiques pour la planification de l'enseignement", Paris, 1969
- "Structures professionnelles et éducatives et niveau de développement économique. Possibilités et limites d'une approche comparative internationale", Paris, 1970

"Conférence sur les politiques de l'enseignement",
Paris, 1971-72

"Comptabilité démographique et construction de
modèles", R. Stone, Paris, 1971

"Perspectives différentes d'avenir de l'enseigne-
ment aux Etats-Unis et en Europe: méthodes, problèmes
et incidences en matière de politique", Paris, 1972

"Education récurrente, une stratégie pour une forma-
tion continue", Paris, 1973

"Liste des préoccupations sociales communes à la
plupart des pays de l'OCDE", Paris, 1973

"Planification à long terme des politiques d'en-
seignement", Paris, 1973

"Politique et planification de l'enseignement"
(plusieurs rapports "de base" ou nationaux, élaboré
dans le cadre de "l'examen des politiques éducatives
nationales" des pays membres)

"La situation de l'enseignement dans les pays de
l'OCDE", Paris, 1974

"Planification et participation dans l'enseignement",
Paris, 1974

"Les indicateurs de résultats des systèmes d'en-
seignement", Paris, 1974

"Revenu et éducation dans les pays de l'OCDE",
G. Psacharopoulos, Paris, 1975

"Education récurrente, tendances et problèmes",
Paris 1975

"Education et vie active dans la société moderne",
Paris, 1975

"Decision-making in Education Systems: The
Experience in Three OECD countries", Paris, 1976,
Vol. II, pages 23-43

"Pourvoir aux changements futurs: adaptabilité dans
la construction scolaire", Paris, 1976

"La planification intersectorielle dans l'enseigne-
ment", Paris, 1977

"L'insertion des jeunes dans la vie active -
Rapport général", Paris, 1977

"Education et vie active", Paris, 1977

"Collectivité, équipements et école", Paris, 1978

"Demande individuelle d'éducation: volume I, rapport analytique", Paris, 1978

"La planification de l'enseignement: bilan et perspective", K. Eide, Paris, 1978

"La planification de l'enseignement - passé, présent et avenir", G. Williams, Paris, 1978

"Les politiques futures d'éducation et l'évolution économique et sociale", Paris, 1979

"Vers une réévaluation de la politique de l'enseignement", Paris, 1979

"L'apprentissage, les grandes orientations", Paris, 1979

"Demande individuelle d'éducation: volume II: rapport général et études de cas", Paris, 1979

"Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école", Paris, 1979

"Gestion et évaluation des systèmes éducatifs", Paris, 1979

"La planification de l'enseignement, vue d'ensemble des travaux de l'OCDE", Paris, 1980

OFFE C.

"Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik", dans: Bildungsforschung: Probleme - Perspektiven - Prioritäten, Stuttgart, 1975

ORTOL L.

"Möglichkeiten und Grenzen staatlich geplanter Reformpolitik im Schulwesen", dans: K. Aregger et al., "Brennpunkte der Schulpraxis", Haupt, Berne, 1978

ORTNER G.H.

"Gestaltung und Steuerung des tertiären Bildungsbereichs", dans: Lohmar, Hannover, 1976

PANTILLON C.

"Une philosophie de l'éducation, pour quoi faire?", L'Age d'Homme, Lausanne, 1981

PARTI DEMOCRATE CHRETIEN
SUISSE

"Concept de la formation", 1978

PARTI LIBERAL SUISSE

"Enseignement ... progrès ou impasse?", Genève, 1977

PARTI SOCIAL-DEMOCRATIQUE
SUISSE

"Bildungskonzept", Berne, 1976

- PETITAT A. et RIACHIARDI J.J. "L'enseignement professionnel, technique et scientifique - Eléments historiques et théoriques", Service de la recherche sociologique, Genève, 1974
- PLOTKE H. "Schweizerisches Schulrecht", Haupt, Berne, 1979
- POGLIA E. "L'école et les enfants de travailleurs migrants en Suisse: projets suisse de recherche 1975-79", CSCRE, Aarau, 1980
"Historique de la planification de l'enseignement à travers les travaux de l'OCDE", dans: Coopération internationale de l'éducation, Berne, 1980
- PULT G. "Coûts et avantages de l'Université pour la collectivité neuchâteloise", UNI, Neuchâtel, 1977
- RECHSTEINER W.A. "Die Volksschule im Bundesstaat", Diss.jur., Zürich, 1978
- RECHUM H. "Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens", dans Konjunkturpolitik, 1968
"Bildungsökonomie im Wandel", Braunschweig, 1978
- REMOND R. et al. "Le pouvoir dans une institution non politique, l'Université", dans Association française de science politique, Paris, 1973
- RICHENBACHER I. "Entwicklungsplan der Schulen im Kanton Schwyz", Université de Fribourg, 1972
"Bericht der Mittelschulplanungskommission an den Regierungsrat des Kantons Schwyz", 1970-71
- RIES H. et KRIESI H. "Studienverlauf an Schweizer Hochschulen", Arbeitsberichte, Hochschule Aargau für Bildungswissenschaften - Vorbereitungsstufe, Aarau, 1974
- RIES H. "Der Studienerfolg der Studierenden mit einem Maturitätszeugnis der EMK", dans Politique de la science, suppl. 6, Berne, 1975
- RIESE H. "Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens", dans Konjunkturpolitik, 1968
"Bildungsexpansion und Hochschulstruktur", dans Lohmar, Hannover, 1975
"Wechselbeziehungen zwischen Arbeitsmarkt und Bildungswesen", dans Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin, 1971
- ROCHER G. "Introduction à la sociologie générale", HMH, Montréal, 1969

- ROLLER S. "Convergences", Lang, Berne, 1977
- SCHINDLER D. et POGLIA E. "L'école obligatoire en question", dans: Coopération internationale de l'éducation, No 21, OFES, 1981
- SCHLIENGER U. et RAUCH C. "Libération des obligations professionnelles et financement des études pour les participants à l'éducation récurrente en Suisse", dans Coopération internationale de l'éducation, Berne, 1976
- SCHULZ H. "Bildungsinvestitionen auf Kosten des Wachstums", Deutsche Universitätszeitung, 1973
- SPR "Le statut de l'enseignement", Fribourg, 1978
- STALDER K. "Die Mitwirkung in der Mittelschule. Grundlegung, Kritik und Vorschläge zur Mitbestimmungsfrage", Diss. Wirtschafts- und Soz. Wissenschaften, St. Gallen, 1975
- STRAUMANN P.R. "Neue Konzepte der Bildungsplanung", Hamburg, 1974
- STROUZMA J. "Déterminations et fonctions sociales de l'éducation des adultes", dans Education et recherche no 2, 1980
- SCHWARTZ B. "Une autre école", Paris, 1977
- SKBF/CSCRE "Schweizer. Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Bereich der obligatorischen Schulzeit", Aarau, 1981
"Schweiz. Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Bereich der Berufsbildung und der Weiterbildung", Aarau, 1977
- TESSARING M. et WERNER H. "Beschäftigungsprobleme von Hochschulabsolventen im internationalen Vergleich", Göttingen, 1976
- TRIER V.P. "Was kann die Erziehungswissenschaft für die Primarschule in der Schweiz tun?", dans Education et recherche no 1, 1980
- UEHLINGER H. "Räumliche Aspekte der Schulplanung in ländlichen Siedlungsgebieten", Haupt, Berne, 1976
- TSCHOUMY J.A. "La relation éducative au seuil des années 80", IRDP, Neuchâtel, 1980
"L'université sans maturité", IRDP, Neuchâtel, 1981
- UNESCO Publications de l'UNESCO, en particulier de l'Institut international de planification de l'éducation, par ordre de dates de parution
"Planification de l'éducation: thèmes principaux de recherche", IIEP, Paris, 1965
"Problems and strategies of educational planning: lessons from Latin America", Raymond F. Lyons, 1965

"Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale", Raymond Poignant, 1967, Principes de la planification de l'éducation no 2

"Le contexte social de la planification de l'éducation", A. Anderson, 1968, Principes de la planification de l'éducation no 5

"La crise mondiale de l'éducation: analyse de systèmes", Philip H. Coombs, 1968, Presses universitaires de France, Paris

"Planification de l'éducation: les conditions de réussite", G.C. Ruscoe, 1970, Principes de la planification de l'éducation no 12

"Qu'est-ce que la planification de l'éducation?", P.H. Coombs, 1970, Principes de la planification de l'éducation no 1

"La planification de l'éducation: notes sur les besoins nouveaux en matière de recherche", William J. Platt, 1970

"Politics in educational planning", Mohamed A. El-Ghannam, 1970, Cahier de l'IIPE no 19

"Planification de l'éducation pour une société pluraliste", Chai HonChan, 1971, Principes de la planification de l'éducation no 16

"Pour une conception réaliste de la planification de l'éducation", K.R. McKimmon, 1974, Principes de la planification de l'éducation no 20

"Education in industrialized countries", Raymond Poignant, 1973, dans la Collection "Educating man for the 21st century" de la Fondation européenne de la culture

"Régionalisation et planification - un nouveau thème de recherche pour la planification de l'éducation", Baudouin Duvieusart, 1977, Cahiers de l'IIPE no 46

"Responsive educational planning: myth or reality?", David R. Evans, 1977, Cahiers de l'IIPE no 47

"Planification de l'éducation pour la réduction des inégalités", M. Blang et al, IIPE, 1981

"Finalités de l'éducation", UNESCO-BIE, Paris, 1981

VENURELLI E.

"Edilizia scolastica. schede comunali", DIP TI, Bellinzona, 1978

- VONLANTHEN A. et al. "Maturität und Gymnasium", Haupt, Berne, 1978
- VUILLE M. "Les maîtres d'école", Delta, Vevey, 1978
- WEBSTER M. "Policy Planing for Education in OCDE Member Countries: changing perceptions and Emerging Concerns", Syracuse Univ. Research Corporation, New York, 1970
- WEIMAR K. "Aufgaben der Hochschule", multicropié, Conseil Suisse de la Science, Berne, 1979
- WETTSTEIN "Der Start ins Berufsleben", dans Education et Recherche no 2, 1981
- WIDMAIER H.P. et al. "Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg", dans Bildung in neuer Sicht. Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württembergs zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 3, Stuttgart, 1966
- "Bildung und Wirtschaftswachstum", Villigen, 1966
- "Bildung als politisches Gut", dans Lohmar, Hannover, 1975
- "Almanach des organisations suisses de la politique, de la science et de l'éducation", Schwabe, Basel, 1976

BIBLIOGRAPHIE - PARTIE II

- BARGEL T., KUTHE M.,
SCHÖBER H. "Gesamtschule und Gemeinde", München, Wien,
Zürich, Ferdinand Schöningh, Paderborn
- BARGEL T., KUTHE M.,
NAGL W., REINHARDT K. "Siedlungsstruktur und Schulstandort", München,
Wien, Zürich, F. Schöningh, Paderborn
- BARGEL T., FAUSER R.,
MUNDT J. "Soziale und räumliche Bedingungen der Soziali-
sation von Kindern in verschiedenen Sociotopen"
in Walter H. Region und Sozialisation, Stuttgart,
Fromann-Holzboog, 1979
- BAROULIER G., BRIANT J.
CHARNALET F et all. "Les écoles rurales, quel avenir ?", Collectif
Ecole-formation de Grenoble, La pensée sauvage,
Lyon, 1977
- BASSAND M. "L'identité régionale / Die regionale Identität",
PNR/Editeur Georgi, St-Saphorin, 1981
"Villes, régions et sociétés", Presses polytechni-
ques romandes, Lausanne, 1982
"Quelques aspects de l'urbanisation et ses consé-
quences politiques. Le cas suisse", dans Actes du
6e congrès mondial de sociologie, vol. 4, 1970
- BASSAND M., FURTER P.,
GUINDANI S., POGGIA E. "Animation culturelle et développement local,
un exemple suisse : les Franches-Montagnes", rap-
port multicopié, 1981
- BFS (Bureau fédéral de
statistique) "Statistiques des élèves, depuis 1976
"Statistique des étudiants",
"Emploi du temps en Suisse", 1981
"Différences régionales et selon le sexe dans
d'accès aux Hautes Ecoles en Suisse", 1980
"Eidgenössische Volkszählung, 1970"
- BIANCONI S. "Lingua matrigna. Indagine socio-linguistica
sull'uso di italiano e dialetto nella Svizzera
italiana", Ed. Mulino, Bologna, 1979

- BIUCCI B. "Ecole et révolution industrielle en Suisse", in Annales cisalpines d'histoire sociale, 2, 1971
- BORASCH M. "L'école, sauvegarde du village", dans L'éducation, no 23, 1978
- BOULET M., COUDRAY L. "Milieu rural et formation permanente", Paris, 1976
- COUETNET J.
- BRAITHWAITE J.M. "L'enseignement dans l'école à maître unique", Paris, KING E.J. UNESCO, 1961
- BRIXNER W. "Schulplanung im ländlichen Raum, Probleme regionaler Bildungsplanung", München, 1972
- BRUGGER E.A., HABERLING G. "Abbau regionaler Ungleichgewichte", Dissertation an der Uni Zürich, 1978
- BIE (Bureau international de l'éducation) "Education pour le développement rural", vol. 46, 1972
- CARDINET J. "L'unité de l'enseignement dans les classes à degrés multiples", IRDP, Neuchâtel, 1980
"Les deux visées de l'évaluation formative", IRDP, Neuchâtel, 1979
- CARDINET J., TSCHOUMY J. "Fil de recherche et d'organisation dans la perspective d'une unité générale de l'enseignement", IRDP, Neuchâtel, 1980
- CARRON G. "Qualité du service éducatif : le point de vue culturel", multicopié, IIEP, Paris, 1979
- COC "Réseau européen de projets en interaction dans l'éducation des adultes : structures organisationnelles et territoriales de l'éducation des adultes", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1977
- CDIP/CESDOC "Les disparités infra et intercantionales en matière d'éducation", document multicopié, Genève, 1981
"Prime enfance", bull. no 25, Genève, 1981
"L'évolution des effectifs scolaires en Suisse 1980-90", bull. no 28, Genève, 1982
"Innovation und Evaluation von Schulversuchen", Haupt, Berne, 1981

- CONSEIL SUISSE DE
LA SCIENCE "IIIème rapport sur le développement des Hautes Ecoles",
Berne, 1978
- COOMBS P.H. "Education for rural development : case studies for
planners", New York, 1975
"L'éducation périscolaire au service du développement
rural", dans les Carnets de l'enfance, 1974
- COVERDALE G.M. "Planning education in relation to rural development",
UNESCO, Paris, 1974
"Planning education in relation to rural development.
Fundamentals of educational planning", New York, 1974
- CRETZ B. "Nomades et sédentaires dans le Val d'Anniviers",
Genève, 1979
- CUENOD D., BAIER M. "Processus de Fermeture de l'école de Rigi-Kalt-
bad: étude de cas", FPSE, Genève, 1982
- DARBELLAY Ch. "Caractéristiques socio-économiques des communes rurales
et montagnardes ; leurs significations dans l'aménage-
ment régional et local", Martigny, 1980
- DIP BERNE "Rapport sur le projet pilote d'écoles enfantines dans
la partie germanophone du canton de Berne, 1976 à 1980",
Berne, 1981
- ENGELBRECH G., KUEP- "Regionale Wirkungen von Hochschulen" Schriftenreihe
PERS G., SONNTAG J. "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau", Bonn, 1978
- EUDISED "L'école dans ses rapports avec la communauté", Conseil
de l'Europe, Strasbourg, 1977
- FEDERATION "L'école en milieu rural. Compte-rendu de l'enquête na-
tionale 1976", Fédération des délégués départementaux
de l'éducation nationale, Paris, 1977
- FREY R.L. "Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik",
Bonn, 1979
- FRIEDRICH A. "Ein Ja zur Mehrklassenschule", in Schweizerische
Lehrerzeitung, no 112, 1967

- FROHLICH H. "Die schulische Versorgung in der Region Mittelländer";
Dipl. Inst. Geographie, Zürich, 1977
- FURTER P. "Diversités régionales ou réduction des inégalités dans le développement récent de l'éducation"; IIEP, Paris, 1978
"Regional disparities in the development of education in Switzerland"; in European Journal of Education, Bruxelles, 1978
"Les systèmes éducatifs face aux revendications régionales"; Les Cahiers de la FPSE, Genève, 1979
"Educational and Regional Disparities : a Swiss research programme"; in European Journal of Education, vol.14, no 3, 1979
"Une étude régionale dans un pays fédéraliste"; FPSE, Genève, 1980
"Une approche régionale de la qualité de la formation"; in Education et recherche no 1, 1982
"Les systèmes de formation dans leurs contextes"; Berne et Francfort/M., Peter Lang, 1980
"Les espaces de la formation . Essais de microcomparaison et de microplanification"; Ed. Polytechniques Lausanne, 1982
- FURTER P., HANART S. "L'éducation dans le Jura entre hier et demain"; documents de travail, Genève, 1978
- FURTER P. et all. "Les disparités intercantionales et infracantoniales dans le développement de l'éducation en Suisse"; in Bassand M. "L'identité régionale", St-Saphorin, Ed. Georgi, 1981
- GANSER K. "Zur Raumbedeutsamkeit von Massnahmen im Bildungsbereich"; in Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1978
- GILLIAND P. "Öffentliches Gesundheitswesen : Faktorenanalyse der Ungleichheiten zwischen den Kantonen der Schweiz"; Genf, 1978

- GIROD R. "Effets économiques et sociaux de l'enseignement",
textes réunis, Ed. Delta, 1978
- GRETHER, GURNY, PERRET, "Etre migrant", Ed. Lang, Berne, 1981
- POGLIA
- GUILLLOT M. "Reconnaître l'école rurale : les regroupements pédagogiques, survie ou dynamique du monde rural ?",
dans L'éducation, no 308/369, 1978
- GUINDANI S. "District scolaire et sentiment d'appartenance infra-communale. Le cas de la commune de Trub", IREC/EPFL,
Lausanne, 1980
- GUINDANI S. et "Culture vécue et résistance culturelle", EPFL/CNSU,
BASSAND M. Lausanne 1979
- "Maldéveloppement régional et identité", Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1982
- GUINDANI S. et "Education et développement régional : monographie
HANART S. Franches-Montagnes", multicotié, Genève, 1981
- GUILLER P. "Barrieren zwischen Planung und Realisierung, Erfahrungen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsplanung im Berggebiet", in "Die Region"
- HAGEMANN S. "Les dimensions spatiales en matière d'éducation : des analyses menées par le "Deutsches Institut für internationale pädagogische Forschung (République fédérale d'Allemagne) au programme national de recherche sur les disparités régionales dans l'éducation (Suisse) ", FPSE, Genève, 1982
- HEDIGER U.K. "Chancengleichheit als Leitidee der Bildungsreform",
in Schweizer Schule, no 8, 1976
- HUBERMAN H. "Splendeurs, misères et promesses de la recherche qualitative", dans Education et recherche, no 9, 1981
- IRDP "Les classes à plusieurs degrés", série "Portes ouvertes sur l'école", émission de la RSR2 du 6 nov. 78,
IRDP - dossier d'information no 6

- IMHOF B., HAEFELI K., "Die Selektion von Mittelschülern 1968 - 1977"
UNI ZH, 1980
- JEGOUZO G. et "Les paysans et l'école", Paris, 1976
- BRANGEON J.L.
- JENZER C., STRITTMATTER, "Une coordination scolaire par la réforme
des plans d'étude", Ed. Huber, Frauenfeld, 1978
- WEISS J.
- JERMANN M. "Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum
eine Modellstudie zur langfristigen Entwicklung der
Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in der
Schweiz", Bern und Stuttgart, 1972
- JOHN J. "Räumliche Determinanten der Ausbildungsnachfrage.
Eine empirische Untersuchung zum Einfluss der räum-
lichen Verteilung von Bildungseinrichtungen auf Umfang
und Struktur der Ausbildungsnachfrage", München, 1976
- KESSELRING H.-CH. "Kommunaler Finanzausgleich und Regionalpolitik",
Diessenhofen, 1979
- KIENER U., NAIDHART "Veränderung im Uebertrittsverhalten nach der Matur",
document du CSS, Berne, 1982
- KRAFT P. "Neue Schulhöfe, Berichte-Probleme-Anregungen",
Braunschweig, Westermann, 1980
- LIEBERHERR F. "Grandeur et illusion socioculturelle sur la scène
suisse", dans l'Annuaire de l'aménagement du territoire,
volume X, Grenoble, 1979
- LYONS R.F. "Projet de recherche sur l'administration et l'orga-
nisation des programmes d'enseignement dans les régions
rurales", IIEP, Paris, 1975/76
- MADIOT T. "L'école dans un village haut-saônois, Breurey-les-Faver-
ney", dans la Revue française de pédagogie, no 47, 1979
- MAILLAT D. "Croissance démographique et croissance économique", dans
Population decline in Europe, Londres, 1977
- MAILLAT D. et "Transferts d'emplois et déséquilibres régionaux", dans
WIDMER J.P. Nur Oekonomie ist keine Oekonomie, Berne, 1978

- MARBACH R. "Grundlage zur Durchführung einer regionalen Schulraumplanung im Berggebiet", multicopié, 1981
- MAYER B. "Situation des maîtres titulaires de classes à plusieurs degrés dans le canton de Berne", Office de recherche et de planification pédagogiques du canton de Berne, 1981
- MEIER S. "Bericht über das Kindergarten-Pilotprojekt im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern", Bern, 1976-80
- MEIER-DALLACH H.P. "Wandel und Konstanz des Bildes Schweiz", Zürich, 1979
et al.
- MEULEMANN H. et "Örtliche soziale Milieus als Kontext für Sozialisierungs- und Entwicklungsprozesse", in Walter H. Region und Sozialisation, Stuttgart, 1979
- WEISHAUPHT H.
- MEUSBURGER P. "Regionale Unterschiede des Ausbildungsniveaus der Arbeitsbevölkerung - Zur regionalen Konzentration der Arbeitsplätze für Höherqualifizierte", in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1978
- MUEHLEMANN F. "Von der Berggebietsförderung zur regionalen Entwicklungspolitik", in Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Heft 7/8, 1977
- MUEHLEMANN, Hrsg. Regionale Disparitäten, NFP "Regionalprobleme" des Schweiz. Nationalfonds, Programtleitung, Bern, 1980
- OCDE "Le rôle des diplômés dans l'enseignement et la vie professionnelle", Paris, 1976
- "Pouvoir aux changements futurs : adaptabilité dans la construction scolaire", Paris 1976
- "Rapport suisse pour le comité de l'éducation de l'OCDE; La place de l'enseignement dans la politique de développement régional : le cas des régions de montagne", Berne, 1977
- "Collectivité, équipements et école", Paris 1978
- "Demande individuelle d'éducation", Paris, 1978
- "Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école", Paris, 1979

- "Gestion et évaluation des systèmes éducatifs", Paris, 1979
"L'enseignement et le développement régional, Rapport général",
vol. I et II, Paris, 1979
"Enfants et société, vers une réforme de l'éducation préscolaire", Paris, 1981
- OFIAMT "La Région", bulletin d'information de la Centrale pour le
développement économique régional, Berne
- OREFICE P. "Educazione e territorio", Firenze, 1978
- PAULSTON R.G. "Ethnicity and educational change", in Comparative education
review, 1976
- PELLEGRINO P. "Transformation de l'espace et identité régionale", Genève,
1979
- PLOTKE H. "Schweizerisches Schulrecht", Reihe der EDK, no 3, Berne, 1979
- POGLIA E. "L'enseignement obligatoire dans les pays de l'OCDE : analyse
quantitative", CIE, Berne, 1981
"Historique de la planification de l'enseignement", Coopération
internationale en éducation no 12, Berne, 1981
"La planification de l'éducation dans les régions de montagne
suisses : exemple d'un niveau émergent de planification",
CDIP, bull. no 33 Genève, 1982
- POUR "L'animation en milieu rural", no spécial, 1978
- PROGRAMME Ensemble des programmes de développement des régions LIM
- PRO JUVENTUTE, "Soziale und kulturelle Aufgaben im Berggebiet", Zürich, 1978
- PULT G. "Coûts et bénéfices de l'Université pour la collectivité
neuchâteloise", documents d'économie appliquée, Neuchâ-
tel, 1977
- RECHTSTEINER W.A. "Die Volkshochschule im Bundesstaat", dissertation,
Zürich, 1978
- RUTISHAUSER E. "Die Einklassenschule hat nur Nachteile", in Schweiz
Lehrerzeitung 121, 1976

- SCHAFFHAUSER G. "Stadt und Land : Ist die Chancengleichheit nur ein Schlagwort ?", in Luzerner Neueste Nachrichten, 1977
- SCHLIENGER U. "Das Rollenbild des Lehrers, Fallstudie", FPSE, Genève 1981
"Education et développement régional, monographie Rigi", multioffié, Lucerne, 1982
- SCHULZE E.U. "Planungsrahmen für Schul- und Bildungseinrichtungen in ländlichen Gebieten; Bildungsplanerische Grundvorstellungen, konkrete Planungsmodelle, Praxis der Schulentwicklungsplanung", Göttingen, 1971
- SEMERARO R. "Vers une sociopédagogie de l'espace urbain", Venise, 1978
- SEMERARO R. et al. "I distretti scolastici tra decentramento territoriale e culture locali", Milano, 1979
- SHER J.P. "The myths of rural school and district consolidation", in Educationnal forum, 1976
- SIPRI (MEYER E. et al.) "Teilprojekt 1 : Eine Befragung schweizerischer Mehrklassenlehrer", ZBS, Luzern, 1981
- STOCKER (Arbeitsgruppe) "Grundlage zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung", EDMZ, Bern, 1972
- STRITTMATTER A. "Fragwürdiges zur Chancengleichheit", in: Schweizer Schule 4, 1979
"Die Klassengrösse als Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Untersuchungen", in Schweizer Schule, Heft 14/15, 1977
- UEHLINGER H. "Räumliche Aspekte der Schulplanung in ländlichen Siedlungsgebieten", Geogr. Inst. der Universität Bern, 1975
- VELIS J.P., DEYGOUT J et al. "L'école à la campagne, l'école rurale en mutation; l'école rurale en avenir", dans L'éducation, 1978
- VENTURELLI E. "L'enseignement obligatoire et le soutien aux enseignants dans les zones à faible densité de population, interviews d'enseignants", Bellinzona, 1978

- VUILLE M. "Les maîtres d'école", Ed. Delta, Vevey, 1978
- UNITED NATIONS "Study on the Equality of Access of Girls and Women
to Education in the context of rural development",
United Nations Economic and Social Council, New York,
1973
- WEIBEL E. "La régionalisation en Italie", Conférences uni-
versitaires de l'Université de Neuchâtel 1980
- WEISHAUP T. H. "Schulgrösse und regionale Sozialstruktur", in Döring P.
Grosse Schulen- oder kleine Schulen ?, München, 1977
"Sozialraumanalyse und regionale Bildungsplanung", in
Mitteilungen und Nachrichten des Deutschen Instituts
für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt
am Main, 1979

BIBLIOGRAPHIE - PARTIE III

- BASSAND M. et al. "Un essai de démocratie culturelle", Lang, Berne, 1976
"Animation culturelle et développement local, un exemple suisse: les Franches-Montagnes dans le Jura", rapport multicopié, 1981
- BASSAND M. "L'identité régionale/Die regionale Identität", PNR/Editeur Georgi, St-Saphorin, 1981
- BLANC E. Et EGGER E. "Innovations scolaires en Suisse: particularités et tendances", BIE/UNESCO, Paris, 1977
- BOLLE M. "Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik", Berlin, 1976
- BIE (Bureau International de l'éducation) "Education pour le développement rural", vol.46, 1972
- CESDOC "L'évolution des effectifs scolaires en Suisse", Bulletin no 21, Genève 1980
"Les disparités infra et intercantionales en matière d'éducation", multicopié, Genève, 1981
"L'évolution des effectifs scolaires en Suisse", Bulletin no 28, Genève, 1982
- COMMISSION DE PLANIFICATION de la Conférence des recteurs "La planification de l'enseignement supérieur en Suisse", in Politique de la Science, suppl. 13, 1978
- CONSEIL DE LA COOPERATION CULTURELLE (CCC) "Réseau européen de projets en interaction dans l'éducation des adultes: structures organisationnelles et territoriales de l'éducation des adultes", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1977
"Rapport final du projet no 3 (Education des adultes)", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980
- CONSEIL SUISSE DE LA SCIENCE "Troisième rapport sur le développement des Hautes Ecoles suisses", Berne, 1978
"Formation universitaire et emploi", Berne, 1981
- COOMBS P.H. "Qu'est-ce que la planification de l'éducation?", UNESCO, Paris, 1970
- COVERDALE G.M. "Planning education in relation to rural development", UNESCO, Paris, 1974
- DAHINDEN P. "Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse", thèse de l'Université de Lausanne, 1977

- DARBELLAY Ch. "Caractéristiques socio-économiques des communes rurales et montagnardes; leurs significations dans l'aménagement régional et local", Martigny, 1980
- EGGER E. et BLANC E. "L'enseignement en Suisse", CESDOC, Genève, 1974
- EGGER E. et al. "Réévaluation de la planification de l'éducation dans un pays fédéraliste: la Suisse", Bulletin CDIP no 33, Genève, 1982
- FISCHER U. "Bildungssystemplanung als Arbeitsmarktpolitik", Berlin, 1976
- FROHLICH H. "Die schulische Versorgung in der Region Mittelbünden", Dipl. Ins. Geographie, Zürich, 1977
- FURTER P. "Les systèmes éducatifs face aux revendications régionales", Les Cahiers de la FAPSE, Genève, 1979
"Les systèmes de formation dans leurs contextes", Lang, Berne, 1980
- FURTER P. et al. "Les disparités intercantionales et infracantionales dans le développement de l'éducation en Suisse", in Bassand M. "L'identité régionale", St-Saphorin, Ed.Georgi, 1981
- GIROD R. et al. "Inégalité - inégalités: analyse de la mobilité sociale", PUF, Paris, 1977
"Effets économiques et sociaux de l'enseignement", Delta, Vevey, 1978
- GUINDANI S. et al. "Éducation et développement régional: monographie Franches-Montagnes", multcopié, Genève, 1981
"Culture vécue et résistance culturelle", EPFL/CNSU, Lausanne, 1979
- HAAG D. "Gestion d'un système scolaire", La Bâconnière, Neu-châtel, 1976
- HAINHART F. et al. "Aire de recrutement des Universités", in Revue suisse de sociologie, no 2, 1980
- HOBY J.P. "The Development of the Swiss Cantons", Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1974
"Bildungssystem und Gesellschaft. Ein Beitrag zur Darstellung ihrer Interdependenz", Lang, Berne, 1975
- HOLENWEGER T. et al. "Kontextuelle Determinanten des Bildungsausbaus und der Einfluss der Bildung auf die sozio-ökonomische Entwicklung", Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1975
- HUFNER K. "Einige theoretische Probleme der Bildungsplanung. Akademikerbedarf. Möglichkeiten und Grenzen einer Prognose", Haupt, Bern, 1973

- JERMANN M. et al. "Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum", Bern, 1972
- JERMANN M. "Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum, eine Modellstudie zur langfristigen Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in der Schweiz", Bern und Stuttgart, 1972
- KELLER M. "Schulraumplanung - Gymnasien Baselland", Baudirektion, Erziehungsdirektion BL, Liestal, 1978
- LINDER W. et al. "Planung in der schweizerischen Demokratie", Haupt, Bern, 1979
- MUNARI S. "Gestion d'un système scolaire. Structures et modes de fonctionnement", La Bäconnière, Neuchâtel, 1976
- OCDE
- Différents rapports de délégués suisses (J.M. Boillat, M. Bassand, R. Fäh, E. Poglia, E. Venturelli) à des réunions organisées dans le cadre du projet "Education et développement local", CIE, Berne
- "Les objectifs sociaux de la planification de l'éducation", Paris, 1969
- "Planification à long terme des politiques de l'enseignement", Paris, 1973
- "Politique et planification de l'enseignement", (plusieurs rapports "de base" ou nationaux, élaborés dans le cadre de l'examen des politiques éducatives nationales des pays membres)
- "Planification et participation dans l'enseignement", Paris, 1974
- "Education et vie active dans la société moderne", Paris, 1975
- "La planification intersectorielle dans l'enseignement", Paris, 1977
- Rapport suisse pour le Comité de l'éducation de l'OCDE: "La place de l'enseignement dans la politique de développement régional: le cas des régions de montagne", Berne, 1977
- "Collectivité, équipements et école", Paris, 1978
- "La planification de l'enseignement: bilan et perspectives", K. Eide, Paris, 1978
- "Vers une réévaluation de la politique de l'enseignement", Paris, 1979
- "Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école", Paris, 1979
- "Education et développement local", document pour la réunion de planification préliminaire, Paris, 1979

- "La planification de l'enseignement, vue d'ensemble des travaux de l'OCDE", Paris, 1980
- "L'enseignement et le développement régional, rapport général", vol. I et II, Paris, 1979
- "Education et développement local, aspect rural du projet", Paris, 1981
- OREFICE P. "Educazione e territorio", Firenze, 1978
- POGLIA E. "Historique de la planification de l'enseignement", Coopération internationale en éducation no 12, Berne, 1980
- PROGRAMME Ensemble des programmes de développement des régions LIM
- SCHLIENGER U. "Education et développement régional, monographie Rigi", multicopié, Lucerne, 1982
- SHER J.P. "The myth of rural school and district consolidation", in Educational forum, 1976
- UEHLINGER H. "Räumliche Aspekte der Schulplanung in ländlichen Siedlungsgebieten", Geogr. Institut der Universität Bern, 1976
- UNESCO "Régionalisation et planification - un nouveau thème de recherche pour la planification de l'éducation", Baudouin Duvieusart, Cahiers de l'IIPE no 46, Paris, 1977
- "Planification de l'éducation pour la réduction des inégalités", M. Blanc et al., IIPE, Paris, 1981
- VENTURELLI E. "L'enseignement obligatoire et le soutien aux enseignants dans les zones à faible densité de population, interviews d'enseignants", Bellinzona, 1978