

Zeitschrift: Bildungsforschung und Bildungspraxis : schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft = Éducation et recherche : revue suisse des sciences de l'éducation = Educazione e ricerca : rivista svizzera di scienze dell'educazione

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung

Band: 7 (1985)

Heft: 2

Artikel: Éducation et développement régional en Suisse

Autor: Furter, Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-786218>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.12.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Education et développement régional en Suisse

Pierre Furter et al. (1)

Cette recherche — intitulée «Education et développement régional» — met en évidence les interactions qui existent en Suisse entre les systèmes de formation (qui comprennent aussi bien l'éducation scolaire essentiellement cantonale, l'éducation extrascolaire que la formation professionnelle) et leurs contextes régionaux, c'est-à-dire ce qui correspond à des réalités territoriales — infracantonales mais néanmoins supracommunales — dont l'exemple le plus connu est «la région LIM».

Bien que cette recherche fasse intégralement partie du Programme National de Recherche n°5 consacré aux «Problèmes régionaux, en particulier dans les régions de montagne et frontalières», sa méthodologie a été conçue dans un cadre international en tenant compte de l'expérience acquise dans ce domaine particulier de recherches aussi bien à l'OCDE qu'à l'Institut International de Planification de l'Education ainsi qu'en Allemagne, en Italie et en Espagne. Notre recherche constitue donc une contribution helvétique — qui peut être considérée comme originale dans le cadre international — puisqu'elle montre que, même dans une situation fondamentalement fédérale et malgré une politique soutenue en matière d'éducation et de culture, de diversification et de respect des minorités, il n'en reste pas moins que les disparités régionales éducatives s'ajoutent aujourd'hui aux inégalités économiques et sociales. Elles portent préjudice au développement de certaines régions du territoire national en handicapant une grande partie de leurs ressources humaines actuellement disponibles et en limitant leur potentiel de reproduction.

Notre exposé de l'ensemble de notre recherche mettra successivement l'accent sur les enjeux — et leurs implications — des quatre objectifs principaux qui ont été poursuivis. Ensuite, nous considérerons les caractéristiques de la situation scolaire dans l'ensemble des régions de montagne de la Suisse. Puis, nous indiquerons comment nous nous sommes efforcés de dégager une appréciation qualitative des offres d'éducation et de formation en particulier dans les deux microrégions retenues: les Franches-Montagnes du Canton du Jura, d'une part,

et d'autre part, celle dite «de la Rigi» qui comprend des communes des Cantons de Lucerne et de Schwyz. Enfin, le troisième volet nous permettra d'envisager les potentialités des «régions LIM» pour une planification régionale — infracantonale! — de l'éducation en Suisse. Notre conclusion portera sur l'impact supposé et réel d'une telle recherche orientée vers la «solution» de problèmes considérés par le Conseil Fédéral comme importants.

Les enjeux et les implications de nos quatre objectifs principaux

Cette recherche — intitulée «Education et développement régional en Suisse» — s'est attachée à mettre en évidence les interactions les plus importantes entre les systèmes de formation (qui comprennent dans le cadre de recherche aussi bien l'éducation scolaire que les formes extrascolaires et l'apprentissage professionnel) et leurs contextes régionaux (entendus ici comme des espaces infracantonaux ou, si l'on préfère, intercommunaux). Bien qu'elle fasse partie intégrante du PNR n° 5, commandité par le Conseil Fédéral afin d'étudier l'ensemble des problèmes régionaux en particulier dans les régions de montagne et frontalières, la méthodologie suivie a été conçue en tenant compte des quelques rares recherches existantes dans ce domaine au niveau international puisqu'il n'existe pas encore de recherches analogues dans le domaine de l'éducation en Suisse. Ce choix a eu l'avantage de permettre une comparaison internationale intéressante soit au niveau international européen, soit avec des recherches analogues poursuivies en Allemagne Fédérale, en Espagne et en Italie (2).

Cette comparaison a pu montrer que si les singularités des systèmes helvétiques d'éducation font d'une recherche suisse un cas nécessairement singulier, il n'en reste pas moins qu'elle peut éclairer un aspect important de la problématique transnationale. En effet, dans la problématique actuelle des recherches entreprises sur la planification, la gestion et l'administration moderne des systèmes de formation, les solutions dites «fédéralistes» soulèvent beaucoup d'intérêt. Or, nous avons pu montrer que *même dans une situation aussi fondamentalement fédéraliste et diversifiée que l'helvétique, les disparités régionales se développent sous l'impact de modèles économiques actuellement dominants et qu'elles s'ajoutent encore aux autres inégalités socio-économiques*. Et ceci est particulièrement vrai et important dans le domaine de la formation et de l'utilisation des ressources humaines dans ces régions.

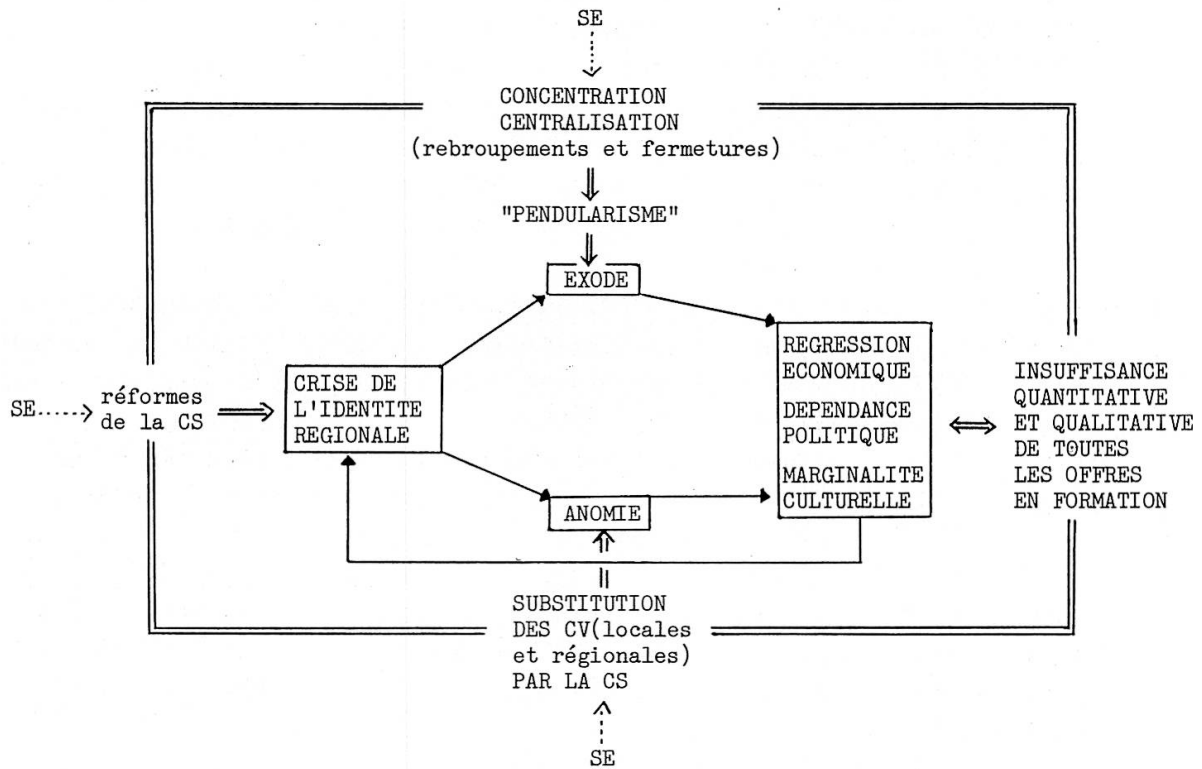
Quatre objectifs ont été définis fondamentalement pour orienter notre projet de recherche. Il s'agissait de montrer que:

- A. *Si les inégalités infracantonales en éducation ne sont pas actuellement prises en compte dans les politiques éducatives cantonales et fédérales, c'est que dans l'état présent des statistiques, ces inégalités sont peu visibles; elles ne sont jamais mises en relief, faute d'indicateurs adéquats.*

- B. *L'analyse des interactions entre les offres en éducation et l'ensemble des demandes en formation peut devenir un facteur explicatif de la réalité régionale* et qu'elle est utile pour mettre sur pied d'éventuelles interventions correctrices des inégalités et des disparités régionales **à la condition que** :
- non seulement la quantité, mais aussi la structure et la qualité **effective** des offres en formation soient améliorées;
 - l'on tienne compte non seulement des demandes collectives exprimées, mais aussi des demandes **latentes** des intéressés;
 - l'on dépasse les limites d'un point de vue purement «pédagogique» en s'intéressant aux rapports entre l'offre existante et la demande réelle et/ou potentielle dans les systèmes de formation; sans oublier de tenir compte du contexte «extérieur» aux systèmes scolaires — donc «non-pédagogiques» — qui intervient à court comme à long terme.
- C. Nous avons supposé que les politiques cantonales et intercantionales actuelles en cherchant avant tout à améliorer la qualité formelle de l'enseignement et la qualification professionnelle des enseignants *augmentent en fait et à l'intérieur des cantons un fossé entre l'apport culturel des écoles* (ce que nous avons appelé la «culture scolaire» ou CS) et *les caractéristiques locales et régionales de la vie socio-culturelle* (ce que nous avons désigné par la «culture vécue» ou CV). Cette contribution paradoxale des réformes scolaires en cours au «maldéveloppement régional» (cf Fig 1) pourrait être modifiée (cf Fig 2) **si** l'on exploitait davantage les conceptions décentralisées d'un fédéralisme créatif et si l'on voulait bien reconnaître effectivement le droit des communes à plus d'autonomie en matière de développement culturel.
- D. La conception et les effets «des régions LIM» a certes stimulé le regroupement des communes autour de la solution possible à des problèmes communs grâce à des «investissements infrastructurels». Par contre, **la LIM** — dans son application actuelle — *ne semble pas avoir facilité ni la participation des populations intéressées, ni même provoqué une suffisante prise de conscience de l'importance des problèmes liés au fonctionnement des services et des institutions* — dans notre cas des écoles. Néanmoins nous croyons qu'il existe légalement et juridiquement des possibilités pour développer autrement la LIM... pour autant que les cantons le veuillent politiquement, ce qui n'est pas certain, en tous les cas pour une majorité d'entre eux.

Nos recherches se sont poursuivies sur une période de trois ans (de 1979 à 1982). Elles nous permettent aujourd'hui de confirmer, pour l'essentiel, l'ensemble des hypothèses que nous avons formulées à partir de ces quatre objectifs.

Fig. 1 Scénario A: Le sous-système éducatif dans le scénario du maldéveloppement régional

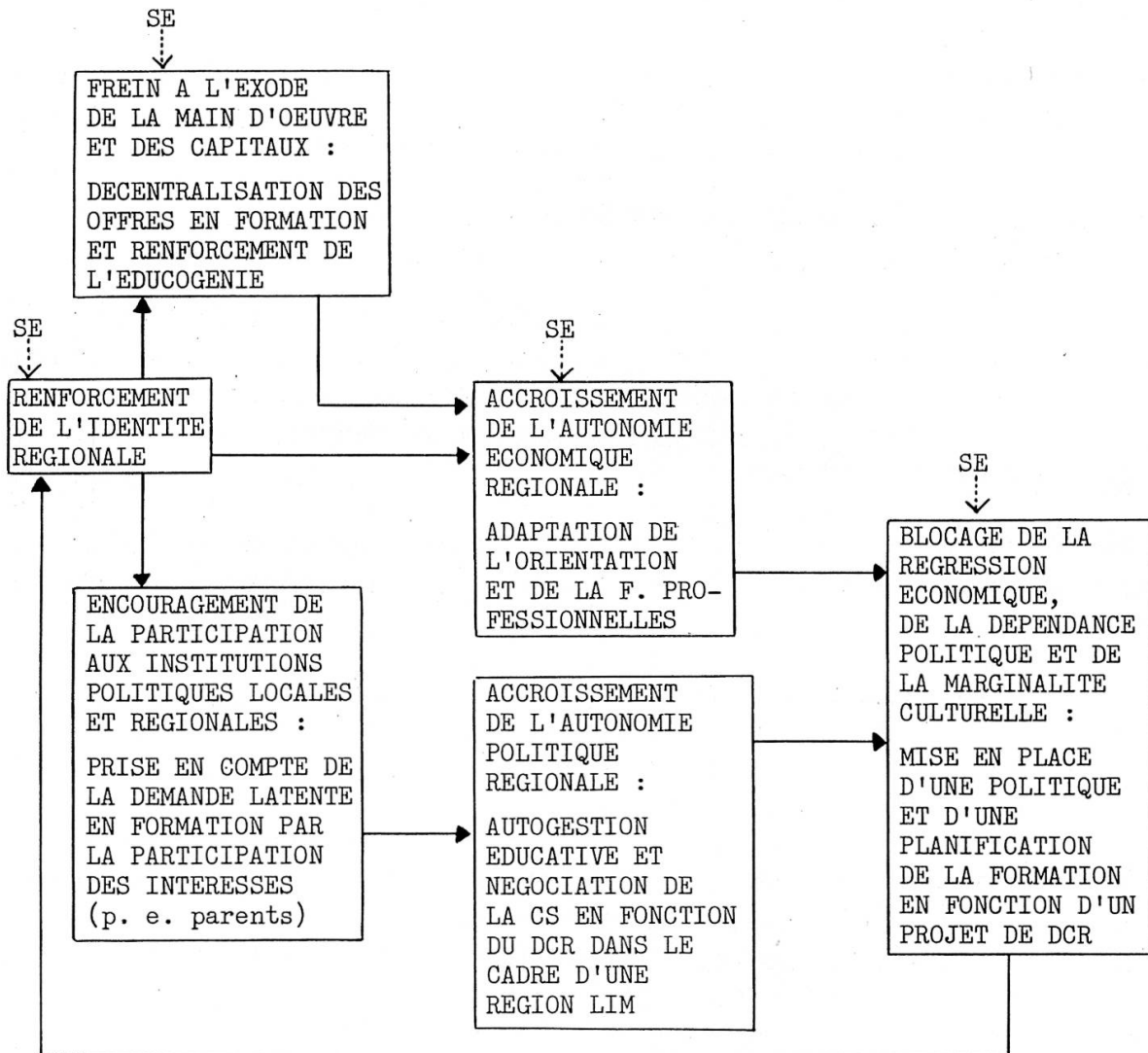


SE : Facteurs socioéconomiques
 CS : Culture Scolaire
 CV : Cultures Vécues

==== Le cadre du sous-système éducatif

Source : adaptation du scénario de M. BASSAND (1981 : 16)

Fig. 2 Scénario B: Les rôles possibles d'une formation au service d'un développement régional endogène



DCR : Développement Culturel Régional

SE : Facteurs Socio-économiques

Source : adaptation du scénario de M. BASSAND (1981 : 17)

Les caractéristiques globales de l'éducation dans les régions de montagne en Suisse

Le premier volet de nos recherches devait apporter une réponse à l'hypothèse dite générale — puisqu'elle concernait l'ensemble des régions suisses de « montagne » — qui, en fonction des objectifs A & B, supposait que :

- a) dans les régions dites de montagne, il existe un décalage entre les offres et les demandes en éducation quel que soit le niveau d'enseignement considéré. Ceci crée des situations problématiques.
- b) Les disparités **dans** les systèmes éducatifs cantonaux sont au moins autant sensibles **à l'intérieur** des cantons qu'entre ceux-ci.
- c) Nous sommes enfin dans une situation historique où les tendances de l'évolution de ces systèmes éducatifs renforcent encore les inégalités que l'on peut généralement noter entre les zones urbaines et rurales et plus particulièrement entre les régions urbanisées et les régions de montagne dans tout le territoire national.

Compte tenu de ces données disponibles au niveau national au moment de la recherche et dans le domaine de l'éducation, nous avons été contraints méthodologiquement :

- d'une part, de remplacer l'hypothèse générale par une hypothèse qui ne la confirme qu'en partie. A savoir que les offres et les demandes satisfaites en éducation sont insuffisantes en quantité et en qualité par rapport à celles des autres régions du pays;
- d'autre part, de limiter l'étude des demandes explicitées et latentes aux seules études de cas des deux micro-régions qui ont été pour finir retenues, à savoir: les Franches-Montagnes dans le Canton du Jura et la région LIM dite de « la Rigi » qui se trouve en partie sur le territoire lucernois et surtout sur celui du Canton de Schwytz.

Les résultats ont permis de constater :

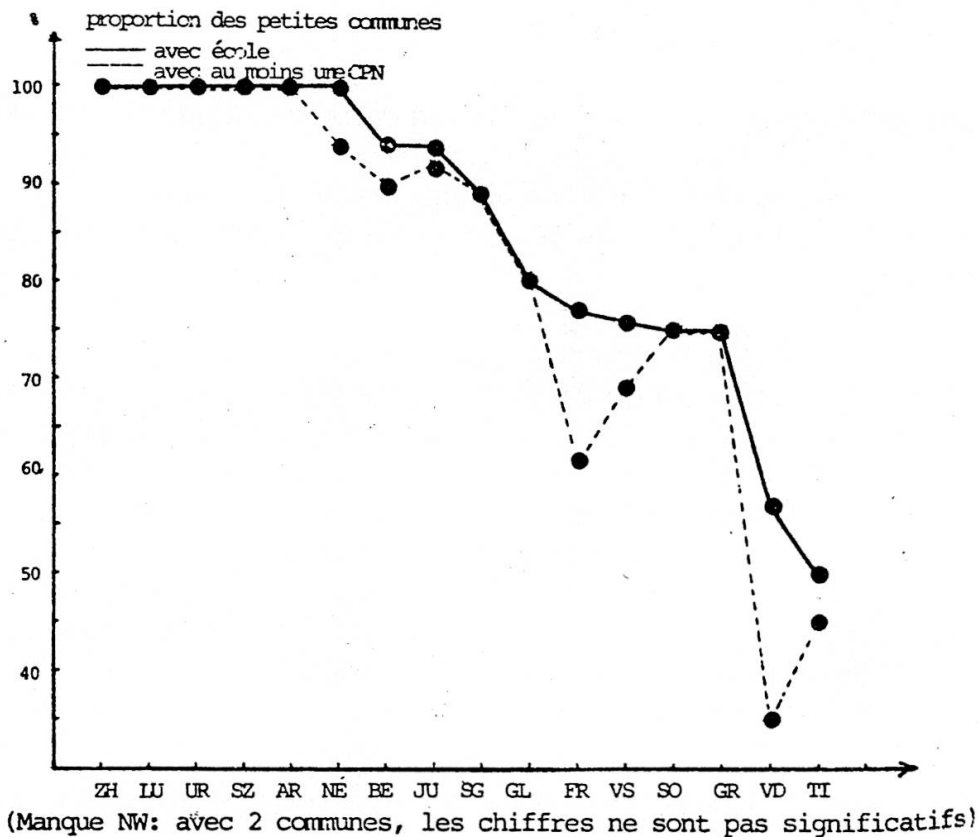
- I. Un écart non négligeable sépare les régions de montagne comme les régions rurales des régions urbaines dans le domaine de l'éducation obligatoire et post-obligatoire comme dans la formation professionnelle et des adultes et ceci à tous les niveaux d'enseignement. Dans les régions de montagne les offres sont moins abondantes, moins diversifiées, moins adaptées et moins accessibles. C'est en partie ces déficiences quantitatives et indirectement qualitatives qui entraînent des taux de fréquentation plus faibles surtout dans les filières de formation les plus prestigieuses. (Fig. 3 et 4)

Fig.3 Classes à plusieurs niveaux du degré primaire (*): 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	
2 niveaux	1'144	23,4	1'196	20,6	648	46	2'107	12	3'310	
2 niveaux ou plus	2'061	42	2'127	37	1'145	81	3'201	19	5'328	
3 niveaux ou plus	917	19	931	16	497	35	1'087	6	2'018	

(*) Pour les cantons de BE et VD y compris les classes primaires supérieures
 Source: BFS, statistique scolaire 1978-1979.

Fig.4 Petites communes de montagne de moins de 1000 habitants et présence d'une classe à plusieurs niveaux



- II. Les causes de ces disparités ne relèvent pas seulement de la «logique des choses», ni même de la tradition. Elles sont aussi la conséquence de la logique des systèmes éducatifs et de formation. Ceux-ci ont été — et sont toujours plus — conçus et orientés en fonction des centres urbains qui monopolisent le pouvoir de décision et qui imposent leurs modèles aux régions périphériques des cantons. Elles expriment en ultime analyse une nette domination de ceux-ci sur les campagnes.
- III. Cette situation est assurément source de diversité, ce qui peut être considéré dans un régime fédéraliste comme élément positif pour le développement national. Malheureusement et trop souvent, ce sont des sources d'inégalités dont les victimes sont aussi bien des individus que des régions considérées en tant que collectivités. Nous nous trouvons donc dans une situation historique où apparaît une nette contradiction entre une politique scolaire qui vise avant tout l'égalité des chances des individus seulement et celle qui se préoccuperait surtout du développement régional. Une telle contradiction ne peut être dépassée qu'à la condition qu'on intervienne sur l'ensemble des facteurs du développement national et régional et non seulement sur la formation des ressources humaines. Ainsi, et par exemple, les régions de montagne offrent moins de postes de travail et parfois même en nombre très limité; souvent peu diversifiés; dont la qualité et le prestige sont moindres que ceux offerts par les régions urbanisées. De même, des mesures qui ne concernent que les individus ne sont plus suffisantes pour résoudre des problèmes qui certes portent préjudice à ces individus mais qui ont une indéniable dimension collective. Ainsi et par exemple les problèmes très épineux de la fermeture des petits établissements scolaires au seul profit de centre de regroupement. (Fig. 5)

Une appréciation qualitative de la formation dans des régions de montagne

Le deuxième volet de nos recherches s'est attaché à résoudre les problèmes soulevés par l'objectif C, c'est-à-dire la dimension qualitative de l'éducation et de la formation.

En effet, en postulant une éducation **pour** le développement régional nous avons admis par conséquent qu'il n'est pas possible de nous limiter à l'ensemble des offres qui existent. Il faut encore analyser la même hypothèse générale du point de vue particulier et spécifique de l'interaction des offres et des demandes d'une part, et, d'autre part, de la qualité **effective** du service éducatif puisque l'ensemble des offres constitue un service **public** qui devrait répondre aux demandes des individus comme des collectivités et des groupes directement intéressés. C'est aussi s'efforcer de saisir les faits éducatifs dans leur globalité — ce qui dépasse donc la simple dimension «pédagogique» — et dans leur dynamique institutionnelle. C'est pourquoi nous avons dû adopter dans cette

Fig. 5 La survie d'une commune passe par la défense de son école...



Photo: S. Guindani

partie de nos recherches une méthodologie d'enquêtes directes et d'observation inspirée par la socio-ethnologie à côté de l'exploitation systématique de certaines questions de nos enquêtes par questionnaires. La complexité de ces méthodes nous ont contraints à une double restriction :

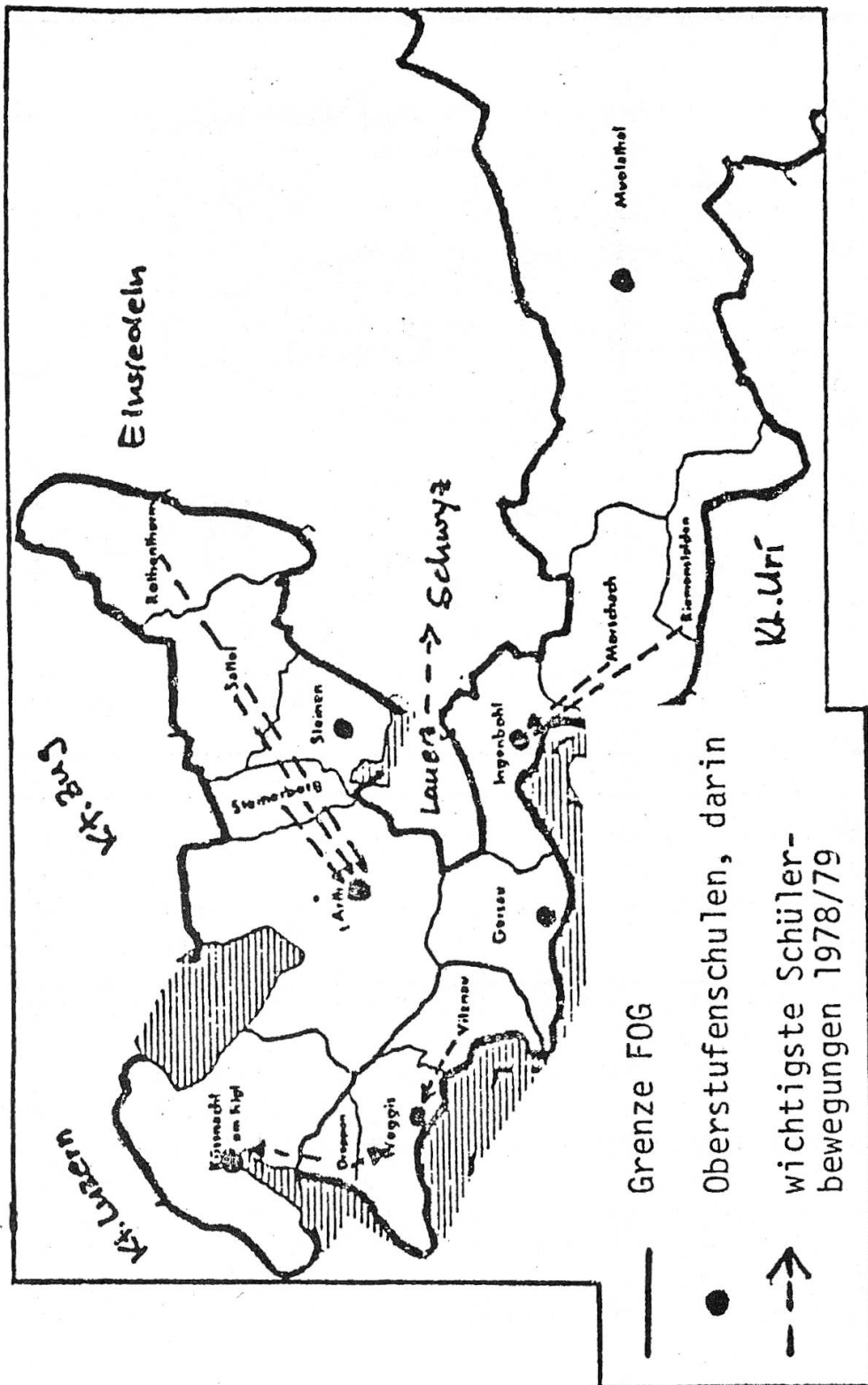
- tout d'abord, de limiter nos terrains d'étude aux deux micro-régions choisies à savoir les Franches-Montagnes dans le nouveau Canton du Jura (Fig 6) et celle dite «de la Rigi» qui comprend des communes du Canton de Lucerne et du Canton de Schwytz (Fig 7)
- ensuite, de choisir à l'intérieur de celles-ci des communes intéressantes et significatives pour des examens minutieux en profondeur.

Néanmoins et pour essayer dans la mesure de nos moyens de situer nos résultats par rapport à l'**ensemble** des régions de montagne de la Suisse, nous avons pu, grâce à la collaboration efficace du programme SIPRI (**S**ituation de l'**é**cole **P**rimaire) de la Conférence Suisse des Chefs des Départements de l'Instruction Publique procéder à une enquête d'opinion par questionnaires auprès des enseignants des classes à plusieurs niveaux (CPN) dans la totalité des régions LIM ainsi que dans tous les cantons. Cette enquête a fait l'objet d'une publication SIPRI en français et en allemand. (Voir la référence p.

Quant à l'objectif particulier poursuivi, nous l'avons atteint en identifiant, en cernant et en expliquant l'existence réelle des problèmes concrets qui existent actuellement dans les rapports entre le développement de l'éducation et de la formation d'une part, et le développement socio-économique, d'autre part, dans les régions de montagne. Ces problèmes répondent à quatre critères qui définissent pour nous une situation **problématique, c'est-à-dire qui contribue ou qui engendrent le maldéveloppement d'une région de montagne** :

1. L'impossibilité pour chaque individu qui y vit de bénéficier d'une éducation qui correspondrait à ses potentialités individuelles
2. L'impossibilité pour les habitants d'une région de montagne de bénéficier d'une éducation comparable en qualité à celle qui est accessible aux habitants des autres régions du pays
3. L'impossibilité pour un territoire (communal et/ou régional) de pouvoir compter sur un système éducatif compatible avec son identité culturelle
4. L'impossibilité de pouvoir compter sur des services éducatifs de formation et culturels compatibles avec les besoins du développement économique et social prévu pour et par une région.

Fig.7 La région dite de «La Rigi»



Ces critères nous ont permis d'identifier trois problématiques principales :

1. Le développement économique récent renforce la mobilité spatiale et multiplie la diversité de ses formes. *La mobilité est même devenue pour les populations des régions périphériques en général et plus particulièrement de montagne, une condition «sine qua non» pour qu'elles aient réellement accès à l'éducation et à la formation.*

Il existe donc une véritable «mobilité scolaire» qui est souvent imposée par le choix d'une formation.

Non seulement cette mobilité accentue la précarité d'un développement local, mais elle provoque des départs des ressources humaines qui sont de plus en plus ressentis par rapport au sentiment d'appartenance territoriale comme représentant un coût social trop élevé puisqu'ils perturbent l'identité régionale. D'où des résistances et des manifestations de dépit qui expriment peut-être indirectement, mais néanmoins réellement, un mécontentement provoqué par des demandes non satisfaites.

Il est vrai que cette problématique n'est perçue comme un problème *urgent que si le sentiment d'appartenance territoriale joue effectivement un rôle* dans les processus qui aboutissent à un choix parfois définitif dans la formation surtout professionnelle. Cette sous-hypothèse se vérifie lorsque :

- a. les principaux intéressés — tous d'abord les élèves en fin de scolarité obligatoire, mais aussi tous ceux qui les influencent activement dans le processus de choix d'une formation — manifestent effectivement un sentiment d'appartenance territoriale;
- b. ce sentiment d'appartenance — lorsqu'il existe — colore positivement les représentations du futur du territoire concerné; en particulier en ce qui concerne les possibilités d'y utiliser effectivement la formation souhaitée;
- c. ce sentiment d'appartenance territoriale domine les autres raisons qui interviennent lorsqu'il y a une décision à prendre au sujet du choix d'établissement par rapport au choix de formation.

Nos résultats varient selon les deux microrégions retenues. En effet, **dans les Franches-Montagnes**, l'ensemble des données recueillies tend à confirmer notre sous-hypothèse pour la majorité de la population interrogée qui s'est exprimée. Ceci n'exclut cependant pas une tendance sensible vers un «réalisme» dans les aspirations socio-professionnelles face aux possibilités réelles du marché du travail dans la conjoncture actuelle. De plus en plus, la nouvelle génération admet la nécessité d'émigrer si les places de travail continuent à diminuer.

Par contre **dans la région dite «de la Rigi»**, il n'y a guère de traces d'un sentiment d'appartenance territoriale régional. Ce sentiment s'exprime exclusivement par rapport au contexte **local**, c'est-à-dire villageois. Il varie considérablement selon l'origine socio-professionnelle des adolescents. Enfin, soulignons que ce sentiment d'appartenance territoriale — qu'il soit régional ou local — n'aboutit jamais à un esprit de clocher, ni à une fermeture sur soi-même.

2. Le processus complexe de concentration spatiale qui se fait sentir sur tout le territoire national et dans tous les domaines d'activité touche profondément **l'organisation des systèmes cantonaux d'éducation** en particulier par le biais:

- des regroupements scolaires;
- des localisations de plus en plus excentriques des bâtiments scolaires qui «sortent» des centres historiques ou traditionnels;
- et de toutes les mesures de normalisation prises par les administrations cantonales pour un meilleur fonctionnement des institutions scolaires. (Fig. 8)

Les possibilités pour un pouvoir local de s'exercer sur les institutions qui existent sur «son» territoire ou même pour seulement influencer les décisions qui les concernent sont de plus en plus rares. Parallèlement l'appropriation par les intéressés et les usagers des institutions culturelles et scolaires s'affaiblit. Cette anémie locale n'est compensée que très partiellement par le développement d'un niveau régional de décisions. En effet, celui-ci n'apparaît qu'incidemment lors de cas ponctuels, par exemple pour faciliter la collaboration entre quelques communes limitrophes. Il est rare de rencontrer au niveau régional une concertation qui déboucherait sur une **intégration** spatiale de tous les entrants culturels et éducatifs. Ce manque d'intégration se fait particulièrement sentir dans les rapports entre la formation scolarisée et l'extrascolaire.

Cette problématique qui touche surtout les aspects d'organisation et de gestion de la formation n'est pas seulement provoquée par l'ignorance des demandes latentes mais beaucoup plus gravement par le fait que les demandes, même exprimées, ne sont pas pour autant satisfaites faute de mécanismes institutionnels adéquats qui permettraient une confrontation et une négociation continues entre les responsables de ces services et les usagers. A quoi s'ajoute, il faut bien le reconnaître, d'épineux problèmes financiers puisque la péréquation financière entre les communes ne suffit pas à aider ces communes qui sont de plus en plus lourdement endettées. (Fig. 9, 10 et 11)

3. A la crise du sentiment d'appartenance territoriale qui mine l'identité régionale et à la diminution du pouvoir de décision local et régional, s'ajoutent enfin des problèmes spécifiques à l'évolution des conceptions dominantes dans le développement culturel et éducatif.

Fig. 8 L'organisation des systèmes scolaires à la croisée des chemins



Photo: S. Guindani

Fig. 9 Pourcentage des dépenses communales ordinaires consacrées à l'instruction, formation, culture et sport en 1976 (*)

Canton du Jura	37,7 %
District des Franches-Montagnes	43,5 %
Le Bémont	46,6 %
Les Bois	56,7 %
Les Breuleux	47,0 %
Les Chaux-de-Breuleux	35,7 %
Les Enfers	40,0 %
Epauvilliers	24,0 %
Epiquerez	42,3 %
Les Genevez	47,7 %
Goumois	43,3 %
Lajoux	48,0 %
Montfaucon	52,5 %
Montfarvargier	51,5 %
Muriaux	40,5 %
Le Noirmont	38,6 %
La Peuchapatte	12,5 %
Les Pommerats	45,8 %
Saignelégier	39,5 %
Saint-Brais	52,1 %
Soubey	39,0 %

(*) Chiffres calculés à partir de: Association régionale Jura. *Programme de développement régional — mesure et investissements. Aménagements du territoire*. Rapport final 6E, septembre 1979, p. 108, tableau 14B et 14C.

Fig. 10 Die Finanzlage der Gemeinden

	Einnahmen total	Ausgaben total (ohne Investitionen)	%-Anteil allg. Verwaltung Rechtspflege, Polizei, Landesverteidigung	%-Anteil Bildungswesen	%-Anteil Kultur, Gesund- heit, Wohlfart	%-Anteil Umwelt	ungedeckte Schuld	idem per Einwohner
	1000 Fr	1000 Fr					1000 Fr	Fr
Greppen	347	310	41	41	9	6	1200	3530
Vitznau	1087	894	38	42	6	6	?	?
Weggis	4078	2675	36	36	5	9	keine	0
Gersau	2314	2143	20	35	23	3	3647	2072
Küssnacht	10414	8297	17	49	8	13	3381	405
Arth	7264	5617	19	50	20	3	4220	528
Ingenbohl	5635	4368	18	31	11	7	14016	2363
Morschach	731	576	20	24	20	18	112	159
Muotathal	2900	2431	17	36	19	2	4968	1606
Riemenstal.	210	191	11	37	3	-	583	5949
Rothenthurm	1282	1161	11	40	13	3	3816	2906
Sattel	1089	949	22	41	23	1	1108	1022
Steinen	2577	2148	13	37	22	4	2624	1220
Steinerberg	368	339	18	41	19	1	1097	2047

(Quellen: Gemeinderechnungen 1974 (LU), 1975 (SZ) nach Reinhardt E., cit. a.a.O., S. 60ff.)

Fig. 11 Bildungskostenverteilung Kanton/Gemeinde 1976

Kanton	Ausgaben für Unterricht, Kultur, Sport 1976, in Fr. 1000					Ausgaben Kanton + Gemeinden zusammen pro Ein- wohner in Fr.
	Kanton	in % der ges. kant. Ausgaben	(Bezirk +) Gemeinden	in % der ges. Ge- meinde- ausgaben	Total Kanton (Bezirk) + Gemeinden	
Schwyz	39'227	17,4	69'283	38,7	108'510	1'174
Luzern	151'233	22,4	245'838	40,3	397'071	1'361

Die Luzerner Zahlen liegen etwas höher, weil der Kanton Luzern auch spezialisierte Schulen anbietet, wie z.B. das Konservatorium, das Institut für Kirchenmusik, die Verkehrsschule usw.

(Quelle: OECD/CERI — A. Strittmatter/ E. Bärtschi/ X. Winiger. Die Oberstufen-Reform in der Zentralschweiz, Dokumentation zum OECD/CERI-Seminar «Evaluation schulischer Neuerungen», 23.-28.4.79 Neusiedl/See. ZBS Luzern 1979.)

Tout d'abord les formes modernes de la culture sont de plus en plus «délocalisées» à l'image des moyens modernes de communications de masse dont les émetteurs sont «extraterritoriaux» aux régions de montagne tout en y faisant peser lourdement leur influence. Même si la création d'émetteurs locaux pourra modifier cette structure, notre recherche a montré la fragilité des institutions culturelles locales et la rareté des institutions culturelles régionales.

Ensuite la référence culturelle spécifique au système éducatif cantonal — ce que nous avons appelé la culture scolaire (3) propre à un canton — apparaît de plus en plus distante des références culturelles habituelles des populations intéressées. Non seulement la distance socio-culturelle augmente, mais la culture scolaire tend à dévaloriser les micro-cultures locales. Dès lors ces populations ne formulent même plus de demandes culturelles et nous avons pu constater l'apparition d'une forme silencieuse de «maldéveloppement» qui tend à renforcer des comportements passifs et pessimistes dans ces populations. Cette évolution est particulièrement préoccupante puisqu'elle va à l'encontre d'une des conditions fondamentales d'un développement régional à savoir la valorisation et le renforcement du savoir-faire local et régional.

Les possibilités limitées des régions LIM

Le troisième volet de nos recherches a finalement porté sur **l'impact que nous supposons positif** [conformément à notre objectif D] **des régions LIM sur l'émergence d'un niveau régional d'organisation et de planification**. Ce nouveau niveau devait favoriser selon nous tout à la fois une entente négociée entre la Confédération, les autorités cantonales et les pouvoirs communaux, mais aussi une appropriation et une participation plus intenses des populations aux institutions culturelles et scolaires sans tomber dans le piège du ghetto folklorique, ni de l'esprit de clocher. Cette partie conclusive a été conçue comme le point de départ d'une autre recherche-action, cette fois-ci directement liée aux principaux intéressés — les autorités politiques et scolaires. Notre recherche n'en propose que le cadre scientifique pour un futur développement.

Notre hypothèse pour cette partie de notre travail prétend que des activités de planification de l'éducation — plus importantes que les actuelles — trouveraient dans le cadre de la LIM un espace adéquat en vue de contribuer à trouver des solutions aux problèmes éducatifs et socio-économiques de ces régions.

Malheureusement, méthodologiquement, il n'est pas aisé de vérifier une telle hypothèse.

Nous avons donc dû nous limiter à une exploration où nous avons utilisé les moyens suivants actuellement disponibles:

- les programmes de développement présentés par les régions pour obtenir des crédits de la Confédération ainsi que les compte-rendus des séances de confrontation entre la Commission fédérale consultative de la CEDER et les représentants régionaux;
- des sondages dans une dizaine de régions LIM choisies de façon à illustrer des situations différentes et si possibles caractéristiques dans les Cantons des Grisons, du Valais, de Vaud, de Saint-Gall, de Berne et bien sûr de Schwytz et du Jura;
- des entretiens avec des secrétaires régionaux ou éventuellement des personnes qui remplissent de facto cette fonction;
- des analyses de certains conflits au sujet de la localisation d'écoles dans les régions LIM;
- enfin, et pour mieux dégager la spécificité des régions LIM en Suisse, nous avons situé cette expérience par rapport aux tendances que l'OCDE a dégagées dans d'autres pays.

L'ensemble de ces données nous a permis de répondre à la question: quelles sont et peuvent être les contributions du niveau de planification «région LIM» à la solution des problèmes des régions de montagne en considérant:

- premièrement l'élaboration des «programmes de développement»
- deuxièmement, en examinant les effets les plus visibles de ce travail dans le domaine éducatif;
- pour finir et troisièmement, les tendances qui se dessinent à partir de la mise en application de ces «programmes de développement» dans les régions proprement dites.

1. L'élaboration des «programmes de développement» nous a permis de constater que:

- l'analyse de la situation de l'éducation dans ces «programmes de développement» manque de l'information indispensable pour de telles prévisions. C'est pourquoi l'analyse de la situation éducative et de son évolution y est aussi succincte.
- Rarement on a compensé ce manque d'information écrite par la création de commissions d'étude spécialisées sur l'éducation et la formation. Les équipes privées qui ont été engagées par les régions intéressées pour élaborer

les «programmes de développement» étaient, par ailleurs, trop petites pour compter un spécialiste de la formation des ressources humaines.

- C'est pourquoi les «programmes de développement» se sont orientés surtout vers la clarification d'objectifs généraux qui ont au moins permis une prise de conscience en profondeur et à long terme.
- Quel que soit l'intérêt des points précédents, l'apport direct des «programmes de développement» reste de faciliter des subventions pour des investissements régionaux. C'est pourquoi on a choisi des investissements facilement «subventionnables», c'est-à-dire en fonction de la facilité d'accès aux crédits fédéraux. Le secteur de l'éducation étant considéré comme relativement «facile» puisque les compétences fédérales y sont restreintes, nous avons constaté le paradoxe suivant: *on demande beaucoup pour l'éducation dans les régions LIM bien que l'on reste assez superficiel quant à son analyse et son diagnostic.*

2. Avec la phase d'acceptation des «programmes de développement» nous entrons dans l'étape d'implantation.

Nous avons constaté que la plupart des régions LIM — comme celle de «la Rigi» — n'ont pas essayé de profiter de cette opération indispensable pour coordonner la planification régionale sectorielle cantonale. Elles n'y ont vu qu'un moyen pour obtenir des subventions. Or le Canton de Schwytz — par sa récente réforme éducative réunissait toutes les conditions pour une telle coordination et intégration. Elle a peut-être été faite au niveau des techniciens; au niveau des enseignants, rien n'est apparu.

Le cas du Canton du Jura est aussi intéressant puisqu'il est en train de commencer sa réforme scolaire. Il est encore trop tôt pour conclure dans ce cas inédit.

Il n'en reste pas moins que la LIM a permis une prise de conscience davantage pendant la phase d'élaboration que dans la phase d'acceptation. Dans le domaine éducatif ces prises de conscience régionales ont énormément variées d'intensité selon les niveaux et les types d'enseignement. Le préscolaire, l'enseignement secondaire supérieur et l'éducation des adultes ont été en général moins considérés que l'école obligatoire. Quant aux effets concrets immédiats, il y a eu une amélioration de l'infrastructure grâce à cette nouvelle source de financement et, dans quelques cas, la LIM a fourni un cadre utile pour régler certains problèmes d'organisation entre des communes.

3. Il est encore plus difficile de se faire une idée des tendances générales qui se sont dessinées dans l'application des «programmes de développement» grâce à la dynamique de certaines régions. Les grandes lignes qui se sont indiscutablement dégagées sont:

- la région LIM peut avoir en éducation un rôle très utile lorsqu'elle ne se superpose pas avec une entité cantonale et lorsqu'elle correspond à un territoire périphérique.
- Dans la plupart des cas, «les programmes de développement» ont eu des effets multiplicateurs.
- Le processus LIM n'a cependant pas nécessairement créé «un sentiment régional»; tout au plus, il accélère des prises de conscience qui débouche aujourd'hui sur des revendications plus structurées.
- La négociation parallèle ou ultérieure avec le niveau cantonal reste indispensable. Cette articulation entre une région LIM et le canton est peut-être aussi déterminante que la création d'une infrastructure régionale de planification.
- Dans plusieurs cas, les présupposés qui étaient surtout économiques s'ouvrent aujourd'hui à des problématiques socio-culturelles. Ce qui supposerait souvent une indispensable remise à jour des «programmes de développement» dans une perspective plus interdisciplinaire et avec de nouvelles méthodologies.

Pour définitivement conclure, nous dirions, à partir de ces cas concrets, que beaucoup de choses en définitive dépendent de ce que D. Maillat a appelé **la vitalité et le savoir-faire des régions**. Il n'est pas certain par rapport à ces deux critères que toutes les régions en ont et qu'il soit possible de les susciter là où la vitalité est entrain de disparaître et le savoir-faire de s'oublier. Par contre, là où il y a vitalité et savoir-faire, il serait utile d'envisager une structure administrative et d'animation articulée à un réseau cantonal de planification. Une telle structure pourrait négocier et susciter la mise à jour des «programmes de développement» dans une perspective moins économique et plus intégrée. Enfin la participation de plus larges couches de la population locale et régionale est indispensable. Les procédures LIM n'ont pas été de loin des processus vraiment «démocratiques». Elles furent trop souvent hautement «technocratiques». Plus fondamentalement, l'attitude des enseignants, des responsables de la formation et, en général, des personnes intéressées et impliquées dans ce secteur, doit être complètement modifiée, car leur manque d'intérêts, de connaissances et d'engagement dans les procédures LIM et les processus sociaux qui en découlent est une des causes de l'apathie actuelle que l'on note dans certaines régions LIM à propos de la planification régionale.

En guise de conclusion

L'originalité d'une recherche «PNR» c'est de ne jamais conclure puisqu'une des **obligations** posées par les bailleurs de fonds est de s'engager le plus possible et

avec les moyens disponibles dans la solution — nécessairement à très long terme — aux problèmes posés. D'autre part, il serait indécent que les chercheurs profitent de cette occasion pour légitimer a posteriori leurs travaux. Il ne reste plus qu'à attendre, que, dans le cadre du PNR, la synthèse globale promise pour mars 1985 soit l'occasion d'une large évaluation extérieure aux «lobbies» impliquées dans l'opération.

Néanmoins nous croyons qu'il est déjà intéressant de noter que des circonstances politiques favorables — la discussion à propos des bourses fédérales; l'inquiétude de nombreux politiciens face aux revendications locales pour maintenir «notre» école; la pression des enseignants pour ne pas diminuer les postes de travail etc... — ont permis à de nombreux groupes de discuter les résultats de notre recherche. En particulier, grâce à la bienveillance de la Commission National Suisse pour l'UNESCO, nous avons pu participer à une rencontre d'enseignants valdotains romands sous le patronage du DIP valaisan à l'Hospice du Grand Saint-Bernard en 1983 et à une rencontre analogue en Suisse centrale en 1984, également organisée par la CNSUNESCO, sous le patronage du ZBS de Lucerne (4).

Il n'en reste pas moins que nous croyons que la SSRE devrait organiser en son sein un vaste débat autour des expériences que de nombreux collègues ont faites dans le cadre des PNR.

REMARQUES

- (1) Ce texte n'engage que le responsable de la coordination de l'équipe qui a réalisé ce travail collectif. Notre rapport peut être consulté auprès de la Direction du PNR n° 5 à Berne. Il a été rédigé par P. Furter, S. Guindani, S. Hanhart, E. Poglia, J. Prod'hom & U. Schlienger, sous le titre de: *Education et développement régional en Suisse*. Il comprend cinq volumes:
- | | |
|------------------|--|
| Première Partie | «Synthèse» |
| Deuxième Partie | «Les disparités régionales en éducation avec référence particulière aux régions suisses de montagne» |
| Troisième Partie | «Une étude de cas: Les Franches-Montagnes (Jura)» |
| Quatrième Partie | «Lokale und regionale Schule: Untersuchungen und Fallstudien aus dem Raum ZentralSchweiz» |
| Cinquième Partie | «Eléments pour une planification de l'éducation dans les régions de montagne» |

- (2) Il s'agit surtout de:
- Carron G. & Ta.Ngoc Chau (Edit.) *Regional disparities in educational development*. Deux volumes. IIEP/UNESCO, Paris, 1980
- OCDE *L'enseignement et le développement régional*. Deux volumes. Paris, 1979
- Derenbach R. «Berufsbildungspolitik für den ländlichen Raum» in *Inf. zur Raumentwicklung*, Heft 8, 1979: 467-487
- Weishaupt H. (Edit.) *Sozialraumanalyse und Regionale Bildungsplanung*. Studien zur ökonomischen Bildungsforschung, Band 8 Deut. Inst. für Pädagogische Forschung, Frankfurt a.Main, 1982
- Orefice P. *Educazione e territorio: un modello locale di ricerca educativa*. Firenze, 1978
- Semeraro R. (et al.) *I distretti scolastici tra decentramento territoriale e culture locali*. Milano, 1979
- Caride Gomez A. *Análise Institucional do Sistema Educativo na Galícia Rural*. Mimeo, Universidad de Compostela, 1980
- Monreal J. & Viñao A. *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la Región de Murcia*. Universidad de Murcia, 1982
- (3) Cette culture scolaire (CS) s'exprime aussi bien à travers le plan d'études que par le biais du curriculum caché; dans les habitus, les normes et les valeurs inculqués aux enseignants pendant leur formation initiale et renouvelés lors de formations continues toujours plus contrôlées et centralisées par les cantons et par... la coordination intercantonale!
- (4) Cette activité de la CNSUNESCO fera l'objet d'un rapport qui sera diffusé prochainement par son secrétariat à Berne.

PUBLICATION DU GROUPE DE RECHERCHE (*)

1. Pierre Furter and o. «Educational and Regional Disparities: a Swiss research programme» in *European Journal of Education* Vol. 14, N° 3, 1979, 251-261.
2. Pierre Furter «Les perplexités d'un éducateur: réductions des inégalités régionales ou développement régional?» in *Disparités régionales*, éd. F. Mühlemann et E. A. Brugger, Berne, 1980, 95-106.

3. Bethli Meyer *Script d'une émission de TV sur les maîtres des classes à plusieurs degrés (27.5.81).*
4. C. Casparis,
P. Berthoud &
H. Herbigier «La classe à plusieurs degrés: enfant pauvre de la politique scolaire» in *l'Éducateur*. 19.6.1981.
5. Ibidem «Die Mehrklasse: Das Stiefkind der Schulpolitik» in *Sch. Lehrerzeitung* N° 25 du 16.6.1981: 1038-1042
6. Bethli Meyer Participation à l'émission consacrée aux CPN dans le cadre de «Karussell» par la TV suisse alémanique le 2.9.1981.
7. Pierre Furter et al. «Les disparités inter- et infra-cantonales dans le développement de l'enseignement en Suisse» in *L'identité régionale*, éd. M. Bassand, Georgi, Saint-Saphorin, 1981, pp. 157-196 et 223-232.
8. Pierre Furter «Die intra- und interkantonalen Disparitäten in der Erziehung der schw. Schulsystem» in *Sozial raumanalyse und regionale Bildungsplanung*, édit. H. Weishaupt, Nomes V., Baden-Baden 1983, pp. 173-194.
9. Education et développement régional, Ofes, Bern, s.d.
10. Pierre Furter «Une approche écologique de la qualité de la formation» in *Education et recherche*, Mars 1982.
11. Silvio Guindani &
Sifgried Hanhart *Education et développement régional: une étude de cas: les Franches-Montagnes (JU)*, Cahier N° 30 de la FPSE de Genève, 1982.
12. Pierre Furter «Schulwesen und Regionalentwicklung: Zwei Fallstudien aus der Schweiz» in *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn, Heft 6/7, 1982: 495-502.
13. Edo Poglià *Les disparités régionales en éducation: le cas des régions de montagne*, collection «Publications universitaires européennes» Edit. P. Lang, Berne, 2 volumes, 1983.

14. Edo Poglià & alt. *La situation des classes à plusieurs niveaux en Suisse* (Résultats d'une enquête menée dans le cadre du projet du FNSRS «Education et développement régional», Bulletin Information de la CDIP, Genève, N° 42 B, décembre 1943.
15. Pierre Furter & alt. *L'école et l'identité culturelle régionale* in ouvrage collectif du PNR (sous presse)

(*) Par ordre chronologique de parution

DOCUMENTS DE TRAVAIL EN DISTRIBUTION

- Boschetti G. & U. Schlienger Abschlussklassenbefragungen zu der Thema:
- Reg. Identität, Wahrnehmung des Umfeldes
- Reg. Verhalten, Reg. Entwicklungen in Oberarth und Steinen.
Mars 1982 (Document n° 15)
- Boschetti G. & U. Schlienger Methodologische Fragen im Zusammenhang mit den Klassengesprächen in Oberarth und Steinen. Juin 1981 (Document n° 16)
- Cuenoud D. & M. Baier I. Etude de cas: processus de fermeture de l'école de Rigi-Kaltbad.

II. Comparaison de la situation légale SZ/LU axée sur le problème de l'ouverture ou de la fermeture d'une école. Mars 1982 (Document n° 18)
- Frick B. & W. Kung Einflüsse des Wegpendlers auf der Kultur- und Freizeitverlauf. Eine Pilotstudie in der Gemeinde Rothenthurm (Kt. Schwyz) Juin 1980 (Document n° 19)
- Furter P. Une étude régionale dans un pays fédéraliste. Mars 1982 (Document n° 3)
- Furter P. et alt. A propos des disparités régionales dans l'éducation. 1979-1980 (Document n° 4)
- Gabriel F. J. Les constructions scolaires d'Ingenbohl, Brunnen et Gersau. (en publication)

- Gottraux Ph. Brève étude sur la formation professionnelle dans les Franches-Montagnes (Jura) Novembre 1981 (Document n° 1)
- Hagemann S. Les dimensions spatiales en matière d'éducation: des analyses menées par le Deut. Institut für Intern. Päd. Forschungen (Rép. Féd. All.) au PNR sur les disparités régionales dans l'éducation (Suisse) Mars 1982 (Document n° 2)
- Prod'hom J. (CESDOC) Les disparités infra- et intercantionales en matière d'éducation. Mars 1981 (Document n° 5)
- Schlienger U. & Lehrerseminar Theresianum Ingenbohl
Feldstudie Gersau, Ingenbohl-Brunnen, Morschach: Der Rollenbild des Lehrers/der Lehrerin. Jan-Juli 1981 (Document n° 12)
- Schlienger U. & Lehrerseminar Theresianum Ingenbohl
Fallstudie Weggis II: Die Schule in der Augen in den Landwirtschaft taetigen Bevölkerung. Feb-Juli 1981 (Document n° 14)

ZUSAMMENFASSUNG

Bildung und regionale Entwicklung in der Schweiz

Diese Untersuchung - die unter dem Titel «Regionale Verschiedenheiten im Bildungswesen» durchgeführt wurde - hebt die Wechselwirkungen hervor, welche es in der Schweiz zwischen den Bildungssystemen (welche ebenso die schulische und ausserschulische als auch die Berufsbildung umfassen) und ihrem regionalen Umfeld gibt. Das heisst solche, die auf territorialen Gegebenheiten -unterhalb Kantons- aber oberhalb Gemeindeebene liegend - abstellen. Dafür ist die Region «LIM» das bekannteste Beispiel. Obwohl die vorliegende Untersuchung einen integralen Teil des Nationalen Forschungsprogrammes Nr. 5 (Regionalprobleme unter besonderer Berücksichtigung der Berg- und Grenzgebiete) bildet, wurde die Methodologie in internationalem Rahmen entworfen. Dies geschah unter Berücksichtigung der in der OECD, am Internationalen Institut für Bildungsplanung sowie in Deutschland, Italien und Spanien gewonnenen Erfahrungen in diesem speziellen Forschungsgebiet.

Unsere Untersuchung stellt denn auch einen schweizerischen Beitrag dar - der in internationalem Rahmen alserstmalig betrachtet werden kann - weil er zeigt,

sogar in einer ausgesprochen federalistischen Situation und trotz politischer Unterstützung in Sachen Bildung und Kultur, Vielfalt und Achtung von Minderheiten es dennoch bei regionalen bildungsmässigen Disparitäten bleibt, die heute zum wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewicht hinzukommen.

SUMMARY

Education and regional development in Switzerland

This research, entitled «Education and Research in Switzerland», brings to the fore the interactions which are found in Switzerland between the systems of education (which are composed of school education at an essentially cantonal level, as well as of extra-school education and professional training) and their regional contexts, namely what corresponds to infracantonal but nevertheless supracouncil territorial realities, the most widely-known example of which is the «LIM-region».

Though this research belongs fully to the National Research Programm N 5 given over to the «regional problems» particularly in the mountains and the frontier zones, its methodology was conceived in an international context; a great importance was given to the experience acquired in this particular field of research in the OECD, as well as in the International Institute for Planification and Education and in Germany, Italy and Spain. Thus our research is a Swiss contribution which can be considered as original in the international context since it shows that, even in a fundamentally federal situation and in spite of a sustained policy as regards education and culture, diversification and respect of minorities, the fact remains nonetheless that today the educational regional disparities are adding further to the economic and social differences. They harm the expansion of some regions of the national territory by damaging a large part of their human resources actually available and by restricting their potential of reproduction.

