année politique suisse

150 ans CIIP – ou l'art de piloter un pétrolier dans le brouillard

Conférence, Fribourg 5.12.24

Marc Bühlmann

150 ans CIIP - ou l'art de piloter un pétrolier dans le brouillard

Marc Bühlmann, Année Politique Suisse, Universität Bern (marc.buehlmann@unibe.ch)

J'ai choisi le titre de mon exposé avec soin (en fait, il fallait surtout que je donne rapidement un titre qui sonne un peu bien, mais faisons comme si j'y avais beaucoup réfléchi).

Dans ce titre, il y a trois domaines qui structurent mes pensées que vous êtes obligés d'écouter les prochaines 20 minutes.

150 ans ; piloter un pétrolier dans le brouillard ; et l'art.

Je commence donc avec les 150 ans !

1. 150 ans

150 ans! Je pense que la majorité d'entre vous a déjà vécu un anniversaire rond. Je me souviens de l'anniversaire des 50 ans de ma maman. Et les 50 ans de mon beau-père. Et je me souviens comme nous, les enfants, ont pensé comme c'est vieux, 50 ans.

Et quand c'est notre tour de fêter ce jubilé, à moitié réjouissant, nous regardons nos propres enfants et nous nous souvenons ce que nous, nous avons pensé à leur âge...

Mais 150 ans ! 150 ans ! C'est donc presque un anachronisme à notre époque. De telles vieilles institutions correspondent-elles encore à notre temps ? N'empêchent-elles pas des développements rapides ? Font-elles même obstacle aux besoins actuels ?

En plus, avec l'âge viennent aussi les maladies. Avez-vous déjà écouté des personnes âgées ? Quelques minutes à peine s'écoulent avant qu'elles échangent sur leurs propres maux. Mais que doit-on ressentir à l'âge de 150 ans ?

Parlons par exemple des troubles cardiovasculaires. Ça ne va plus aussi vite, les réactions sont ralenties. Mais peut-on se permettre des réactions retardées dans une époque où une nouvelle, un événement est souvent déjà tellement obsolète une heure plus tard que plus personne n'en parle ? Surtout quand il s'agit de politique. Que m'importe mon discours politique d'hier ; que m'importent les décisions prises autrefois avec difficulté. C'est aujourd'hui, qu'il faut que les choses changent. C'est aujourd'hui qu'il faut prendre des décisions qui apporteront des changements, et ça dès demain.

Vous voulez des exemples ? Prenons donc l'école intégrative...

Vous vous souvenez, combien de temps cela a pris pour l'instaurer ? (Si oui, vous êtes vraiment vieille et vieux et depuis longtemps dans ce club ; si non, je fais un bref résumé.

Alors, une étape clé était la loi sur l'égalité des handicapés, introduit 2004. 2007 entraits en vigueur le concordat sur la pédagogie spécialisé. Celle-là, n'était donc plus une affaire nationale, mais cantonale et les cantons était invités à encourager l'intégration des enfants en situation de handicap. Ceci menait – 2011 – à l'école intégrative – 20 ans donc !

Et aujourd'hui ? Des plaintes de nombreux enseignant.e.s qui ne parviennent plus à répondre à toutes ces différentes exigences ; des parents qui retirent leurs enfants de l'école de peur qu'ils ne soient freinés ; des citoyens et citoyennes qui demandent la suppression la plus rapide possible de l'école intégrative ; des initiatives en ce sens sont en cours à Zurich et à Bâle-Ville ; des partis qui ne demandent rien de moins que de « sauver l'école obligatoire » - et non, je ne regarde pas les membres du PLR ici présent.

Et les médias annoncent; je cite SRF:

«Alle Beteiligten wollen nur das Beste für die Kinder – aber wie dies konkret aussehen soll, da sind sich Behörden und Lehrpersonen nicht einig. Nun liegt der Ball bei der Politik. »

Et est-ce que cela pourrait être un peu plus rapide cette fois-ci, vieille CIIP, s'il te plaît ?

Une deuxième infirmité liée à l'âge me vient à l'esprit. La démence. (Définition Wikipedia : déficit pathologique des capacités cognitives, émotionnelles et sociales) ; en d'autres termes, avec l'âge, nous oublions pleins de choses, devenons insouciant et borné. Vieux, quoi.

Je travaille pour Année Politique Suisse, c'est une chronique – vous l'avez compris – de la politique Suisse. L'une des choses les plus remarquables que j'ai apprises dans mon travail est à quel point la politique est répétitive, mais aussi à quel point les anciennes décisions tombent rapidement dans l'oubli. Démence, quoi !

En fait, permettez-moi de raconter encore un peu plus l'histoire de l'école intégrative...

Avant 2007 c'était la fédération qui était responsable des écoles dites spéciales. Et cela depuis 1960 avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance invalidité. Une idée était que les jeunes handicapés ont droit à une formation conforme à leurs aptitudes.

Mais il y avait aussi des autres idées là-derrière. Ces écoles qu'on nommait école "spéciales" ou "particulières" ou aussi école "des retardés", étaient censé rassembler les enfants dites « débiles » pour qu'ils ne gênent pas la société et que l'on puisse veiller à ce qu'ils ne deviennent pas des criminels. En pratiquant une sorte d'hygiène mentale.

Qui faisait exactement partie de ces classes et qui n'en faisait pas partie n'était pas toujours très clair - vous pouvez l'imaginer. A l'apogée de ces écoles spéciales, environ 4% des enfants étaient « anormaux ».

Mais le véritable intérêt de l'histoire commence plus tôt. Avec l'introduction de l'école obligatoire - il y a également environ 150 ans - il ne serait venu à l'idée de personne de séparer les enfants. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1880, sous l'impulsion de la « Conférence pour les débiles » (eh oui, il existait aussi des conférences comme ça) que des classes spéciales pour les enfants dit « retardés » ont été créées. Les premières furent fondées à La Chaux-de-Fonds (1882) (navré pour vous Madame Graf) et à Lugano (même pour vous Madame Carobbio) (1900).

Un rappel de l'histoire de l'école intégrative dans ces 150 ans pour le débat actuel serait peut-être pas si mal.

150 ans !

Avant de passer à la deuxième partie de mon exposé, je voudrais mentionner une citation de Friedrich Dürrenmatt que je trouve appropriée ici. Premièrement, parce que les citations font toujours bonne figure dans un exposé, deuxièmement, parce que vous avez surement dû lire « Die Physiker » de Dürrenmatt à l'école et troisièmement, parce que j'ai promis de ne pas oublier que la CIIP n'est pas seulement responsable de la politique de l'éducation mais aussi de la culture – Madame Marro, j'espère que cela vous convient. La citation qui figure dans les 21 points de l'annexe aux physiciens est donc la suivante (en allemand bien sûr) :

« *Im Paradoxen erscheint die Wirklichkeit* ».

La politique doit donc faire face à des réalités complexes et contradictoires de la société. Ou en d'autres termes : La politique n'est rien d'autre que le pilotage d'un pétrolier dans le brouillard…

…quelle transition vers mon deuxième élément du titre de mon exposé… non ?

2. La navigation d'un pétrolier dans le brouillard

La CIIP est donc vieille, mais elle est aussi grande, plutôt immobile et parce que la politique est (comme la science d'ailleurs) incapable de prédire l'avenir, elle navigue surtout dans le brouillard. Un petit peu comme un vieux pétrolier alors, difficile à manœuvrer et qui risque de heurter un iceberg dans cet océan des paradoxes.

J'ai fait quelques recherches pour ce soir : un grand pétrolier mesure environ 400 m de long, peut transporter environ 250'000 tonnes et atteindre une vitesse de pointe de 30 km par heure. Il lui faut 27 minutes pour s'arrêter et le rayon de braquage est de 2 kilomètres !

Pour les uns, il va trop lentement, pour les autres trop vite ; mais une fois qu'il est mis en mouvement, le virage du pétrolier ne peut pas être facilement corrigé !

Et ce qui complique encore les choses, c'est que le pétrolier n'est pas piloté par un seul capitaine ou une seule capitaine.

Et n'oublions pas qu'il y a aussi ce stupide brouillard, cette soupe, d'où s'échappent de nombreuses cornes de brume différentes - une véritable cacophonie.

Prenons donc – pour illustrer cette navigation difficile - un autre exemple : La pénurie d'enseignant.e.s

Pourquoi quelqu'un devient (ou non) enseignant.e ? Je peux m'exprimer à ce sujet, car j'ai moi-même été enseignant primaire dans ma vie pré-académique. Le salaire n'était pas vraiment ma motivation. Même si nous avons tous connu quelqu'un qui gagnait beaucoup plus dans un autre canton.

Il y a environ un an, les médias ont fait circuler des chiffres : selon lesquelles on gagne environ 44 000 francs de moins par an à Neuchâtel (ah, Madame Graf de nouveau) qu'à Zurich. OK, à Zurich on parle une autre langue... (C'était le seul clin d'œil concernant la coordination nationale de la politique de l'éducation, je vous le promets).

Ce n'est donc pas vraiment le salaire (sauf à Zurich), mais plutôt l'envie de travailler avec des enfants, de les faire progresser qui motive.

Mais bon, quand je discute de cela avec ma femme - elle est toujours enseignante primaire dans une école à degré multiples - elle se plaint de la charge administrative toujours plus grande. Ou des parents qui savent de mieux en mieux comment l'école doit se dérouler et qui le disent de plus en plus fort.

Si l'on croit les médias, légions sont les enseignant.e.s qui tombent malades parce qu'ils n'ont plus le temps pour enseigner car ils coordonnent des réunions, rassurent les parents hélicoptères ou chasse-neige et, à force de formation continue et de mesures de formation d'équipe, n'ont plus que le week-end pour préparer les cours. Qui a encore envie de devenir enseignant.e dans ces conditions ?

Mais les enseignant.e.s ne sont pas les seules à se plaindre. De nombreux parents critiquent également le fait que l'école ne fais pas - ou *plus*, selon leur degré de conservatisme - ce qu'elle devrait faire pour le bien de leurs enfants. Et il y en a beaucoup qui trouvent que les enseignant.e.s ont de toute façon beaucoup trop de vacances et de temps libre et qu'ils et elles devraient arrêter de se plaindre parce que dans l'économie, c'est-à-dire dans la vraie vie, tout est beaucoup plus difficile. Et de toute manière : on a aussi réussi, même si l'on était auparavant dans des classes de 40 enfants et plus.

Et cela - bien sûr – est volontiers entendu par les ministres de l'éducation, qui doivent maîtriser un budget. Et ils ne peuvent pas toujours répondre à toutes les demandes de classes plus petites, de davantage d'outils numériques, d'encore plus d'éducation spécialisé, de...

Et puis il y a les scientifiques. Et eux, ils ont - je dois le dire maintenant - un argument vraiment percutant. PISA. Un mot qui fait frémir tous les responsables de la politique de l'éducation. Non pas la peur que la tour penchée ne s'effondre un jour, mais l'opprobre annuel qui montre que les enfants lisent, calculent et écrivent de moins en moins bien.

Pourquoi ? A cause des enseignant.e.s qui ne sont pas vraiment formés - une des mesures prises contre le manque d'enseignant.e.s...

Ah et puis il y a les partis qui s'en mêlent : Dans les cantons de Berne (Madame Häsler), d'Argovie et de Schwyz, des initiatives ont été lancé dernièrement qui exigent que les constitutions cantonales stipulent que seuls les enseignant.e.s formés sont tenus d'enseigner à l'école.

Et bien sûr, il y a à nouveau les médias ; je cite le Tages-Anzeiger :

«Die Bildungsdirektorinnen und -direktoren verschliessen die Augen davor, dass viele Klassen hierzulande (zu) viele Lehrerwechsel durchstehen müssen. Auch die alarmierenden Erkenntnisse aus der neusten Pisa-Studie änderten daran nichts. Die Politiker müssten noch etwas nachsitzen.»

Alors, chère CIIP, fait-tu enfin quelque chose contre la perte de qualité à l'école ?

Oui, mais quoi, me direz-vous ?

Peut-être qu'un regard en arrière peut aider ici aussi ?

La pénurie d'enseignant.e.s semble être un problème cyclique. Dans la jeune Suisse, à partir de 1848, il était très difficile de trouver suffisamment d'enseignant.e.s. Dans le canton de Berne, en 1849, le nombre maximal d'enfants par classe a été fixé à 100 ce qui provoquait une pénurie d'enseignant.e.s. Une pénurie d'enseignant.e.s peut être observé dans pratiquement tous les cantons jusqu'avant la Première Guerre mondiale. Entre 1913 et 1945, la situation s'est inversée et la formation au métier d'enseignant.e était plutôt liée au risque de chômage. Après la Seconde Guerre mondiale, on a de nouveau déploré une pénurie qui a duré jusqu'en 1975 et a été remplacée par un excédent qui a duré jusqu'en 1989. Puis une nouvelle pénurie jusqu'au milieu des années 90, etcetera. (depuis là vous connaissez l'histoire...)

Nous pouvons donc constater différents cycles au cours des 150 dernières années : la pénurie actuelle d'enseignant.e.s n'est donc pas un phénomène nouveau.

Les questions qui se posent sont donc les suivantes : Est-il possible de gérer ces cycles ? Quelles mesures ont été prises et ont-elles été efficaces ? La réponse est assez facile : Non.

De nombreux facteurs ne sont pas vraiment contrôlables. L'économie en plein essor fait partir les enseignant.e.s ; la croissance des naissances et les vagues de migration (aussi causé par des guerres) augmentent la demande d'enseignant.e.s avec un certain retard.

Le départ à la retraite de la génération des « boomeurs » parmi les enseignant.e.s ainsi que la forte proportion de femmes et le pourcentage élevé d'emplois à temps partiel sont considérés comme des facteurs problématiques actuellement.

Ne peut-on vraiment rien faire ?

On peut certainement dire ce qu'il ne faut PAS faire : il faudrait renoncer à des lois discutables, comme celle de l'incompatibilité de l'institutrice et de la mère, promulguée en 1951 dans le canton de Fribourg (Madame Bonvin-Sansonnens): 6 mois après le mariage, les institutrices devaient quitter le service. Nice try !

Le problème des mesures *est,* qu'elles sont censées avoir un effet à court terme. Souvent, elles ont eu l'effet inverse avec un léger retard. Ainsi, dans les années 1960 et 1970, on a créé davantage de places de formation et d'écoles normales. Cela a permis d'augmenter le nombre d'enseignant.e.s, mais comme la demande a diminué, il y en avait soudain trop. On a donc prolongé la durée de formation ou encouragé les enseignant.e.s existants à suivre une formation continue, ce qui a entraîné une nouvelle diminution et ... vous voyez où je veux en venir.

Des mesures à court terme ont également été tentées. Ainsi, en 1980 et en 2000, on a essayé de motiver les enseignant.e.s qui avaient quitté leur poste à le reprendre. Aujourd'hui, la motivation, voire l'obligation d'augmenter le temps de travail (je vois Madame Hiltpold ?), semble d'être une mesure appréciée. L'augmentation du nombre d'élèves par classe (comme c'était déjà le cas auparavant) et l'engagement de personnes sans diplôme sont également des mesures à court terme censées remédier à la pénurie aiguë.

Est-ce que ça va marcher ? Quelqu'un a parlé de brouillard ?

Peut-être qu'une citation de ... vous l'avez deviné : Dürrenmatt nous aide ?

«Je planmässiger die Menschen vorgehen, desto wirksamer vermag sie der Zufall zu treffen.»

(Traduction pour ceux qui ont détesté l'allemand à l'école : Plu~~s~~ les hommes agissent de manière planifiée, plu~~s~~ le hasard va les frapper efficacement – merci DeepL)

Le pétrolier se déplace donc à l'aveugle dans le brouillard, piloté par de nombreux différents capitaines qui se tirent dans les pattes. Alors, avons-nous eu de la chance jusqu'à présent que le hasard – sous forme de iceberg - ne nous ait pas frappés trop efficacement ?

Venons-en donc à l'art - l'art de naviguer un pétrolier dans le brouillard.

3. L'art de naviguer un pétrolier dans le brouillard

Jusqu'à présent, je n'ai pas été très gentil. J'ai en effet affirmé que la CIIP était vieille, lente et démente et que trop de capitaines n'effectuaient que des manœuvres très lentes et sans but.

Et maintenant, je renverse la vapeur et demande : est-ce si mauvais ?

Être âgé est aussi synonyme d'expérience et de mémoire, non ? Et comme nous l'avons vu, ce sont des qualités inestimables, surtout dans le domaine de la politique ou les demande évolue des fois un peu trop rapidement.

En tant que politologue, mon expertise - vous l'avez certainement remarqué - ne se situe pas dans le domaine de la pédagogie, mais mon cheval de bataille est plutôt les institutions, le système politique suisse. Et je dois avouer que je suis un fan de notre système. Et des institutions comme la CIIP en font absolument partie.

Et l'âge de cette conférence montre justement à quel point cette institution a fait ses preuves en tant que navire. Le fait que nous ayons un pétrolier qui flotte dans cet immense océan de possibilités et de paradoxes, qui navigue certes dans le brouillard, mais qui est tout de même assez sûr à travers les marées et les icebergs, ne va pas de soi !

Nous oublions parfois qu'il pourrait en être tout autrement. Qu'au lieu de naviguer dans un bateau, nous devrions nager chacun de notre côté et que nous coulerions inévitablement assez rapidement. Ce sont ces institutions qui assurent la stabilité et même avec ses 250'000 tonnes, ce bateau flotte certes, lentement, mais de manière très stable et sûre.

Et aussi le faite que de nombreuses personnes veulent participer à la navigation n'est pas un problème, mais plutôt une véritable exigence démocratique.

Oui, c'est parfois une cacophonie lorsque tout le monde a son mot à dire et que tout le monde veut le meilleur, mais n'arrive pas à se mettre d'accord sur ce qu'est, ce « meilleur ». Surtout dans la politique de l'éducation, ou tout le monde croit avoir de l'expérience pour savoir ce qui est *vraiment* le mieux (nous étions toutes et tous une fois à l'école!)

Mais le fait que tout le monde ait son mot à dire, que tout le monde puisse critiquer, c'est finalement, et on ne peut pas assez le mettre en évidence, le véritable acquis de notre éducation !

En ce moment, on entend souvent le mot « crise ». La politique de l'éducation est en crise, la politique tout court est en crise, oui même la démocratie est en crise. Les critiques à l'égard de la politique sont de plus en plus nombreuses et la confiance dans la démocratie devient de plus en plus faible !

Et ce n'est pas seulement parce que c'est un jour de fête que je n'aime pas trop me joindre à ces critiques !

Nous pouvons en effet voir les choses tout autrement ! Une démocratie n'a-t-elle pas absolument besoin de citoyennes et de citoyens critiques ? La politique peut-elle se passer d'arguments mutuelles ? Trouvons-nous de nouvelles voies pour répondre à des exigences en constante évolution si nous ne remettons pas sans cesse en question nos décisions une fois prises ? Et n'est-il pas indispensable de proposer des solutions et des arguments nouveaux et créatifs, en particulier dans le domaine de la politique de l'éducation et de la culture, où les changements sociaux se manifestent si directement ? Et les paradoxes sont si nombreux ?

Je suis tellement content qu'il y ait de la méfiance, je suis heureux qu'il y ait des critiques. Et je suis particulièrement satisfait qu'il y ait des institutions dans lesquelles cette méfiance est prise en charge et verbalisée, des institutions dans lesquelles les critiques de différents côtés sont discutées et prises au sérieux !

Oui, c'est un art de piloter un pétrolier dans le brouillard ! Mais tant que de tels pétroliers existeront et qu'ils seront dirigés par des capitaines très différent.e.s, nous ne trouverons jamais vraiment de bonnes décisions, mais nous serons justement conscients qu'il ne peut, ni ne doit, y avoir de bonnes décisions ! Qu'elles doivent plutôt toujours être négociées et renégociées et qu'elles forment qu'un nouveau point de départ pour peut-être faire mieux ou au moins autrement !

Pour cela, il faut des institutions. Et si en plus elles ont 150 ans, c'est encore mieux, parce qu'elles ont beaucoup d'expériences et de souvenirs et elles sont capable de maintenir leur cap dans le brouillard.

Et comme cela tombe bien, je reviens une dernière fois avec une citation tirée de l'annexe des Physiciens de Dürenmatt :
«Was alle angeht, können nur alle lösen.»

Célébrons le fait que la CIIP est depuis 150 ans une institution couronnée de succès pour cette recherche de solutions portée par toutes et tous.