

# Le partage des compétences en éducation

## *Une histoire houleuse*

SIMONE FORSTER  
COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE IRDP

*Deux arrêtés ayant trait à l'application et à l'extension de l'article constitutionnel sur l'éducation furent rejetés par les cantons en 1882 et 1973. Reste à espérer que la votation du 21 mai, qui poursuit les mêmes objectifs, passera la rampe.*

La République helvétique instaure un système d'éducation unique

Ce fut durant la brève période de la République helvétique (1798-1803) que la Suisse devint autre chose qu'un groupe disparate de cantons se réunissant une fois l'an, le temps d'une Diète. Une nouvelle ère s'ouvrit avec la création d'un pays unifié, moderne, ayant sa monnaie, son espace économique sans douanes intérieures et son système d'éducation laïque pour tous. Albert Stapfer, notre ministre de l'éducation nationale institua un système éducatif extraordinairement novateur. Il promulgua, par exemple, l'enseignement des langues nationales par immersion dès l'âge de 8 à 9 ans. La République helvétique sombra en 1803. Toutefois, la vision d'un système national unique fondé sur un apprentissage efficace des langues et des sciences marqua durablement les esprits.

Les conseils d'éducation, institués dans les cantons par la République helvétique, tentèrent de poursuivre l'œuvre de Stapfer. Ils se heurtèrent aux questions sensibles de la laïcité et de l'obligation scolaire. Les Eglises tenaient à garder leurs compétences. Les industriels étaient opposés à toute instruction des enfants des fabriques car la pratique des bas salaires leur assurait un avantage concurrentiel sur les marchés. Il fallut attendre la fin du siècle pour que l'école devienne laïque, publique, gratuite et obligatoire. L'épisode de la République helvétique jeta toutefois les bases de l'Etat moderne que devint la Suisse de 1848.

1882 : le peuple rejette la loi fédérale sur l'école obligatoire

En 1848, les héritiers des idées de la République helvétique réclamèrent une disposition constitutionnelle sur l'éducation obligatoire. La compétence de tout le système éducatif devait relever de la Confédération. Cette vision fut violemment combattue par les fédéralistes qui eurent finalement gain de cause. Seul l'article 22 traitait d'éducation : *La Confédération a le droit d'établir une université suisse et une école polytechnique*. Celle-ci ouvrit l'Ecole polytechnique de Zurich en 1855 mais elle ne parvint jamais à fonder une université.

SH, SG, AG, TG. Aucun canton latin – Berne bilingue excepté – ne l'approuva. Il fallut donc reprendre le travail. Accepté par le Parlement, le deuxième projet constitutionnel concocté par la majorité radicale fut repoussé par le Conseil fédéral. Cette décision irrita tant les Chambres que le 7 décembre 1872, elles ne réélirent pas le

La bataille entre fédéralistes et centralisateurs reprit, en 1870, lors des discussions sur la révision totale de la Constitution. Finalement, on se mit d'accord sur l'obligation des cantons d'instituer un enseignement primaire obligatoire et gratuit, et sur la compétence dévolue à la Confédération de garantir un niveau minimum d'exigences. La révision de la Constitution fut refusée par le peuple (oui 49,5 % ; non 50,5 %) et les cantons, le 12 mai 1872. Dix cantons l'acceptèrent : ZH, BE, GL, SO, BS, BL,



Conseiller fédéral genevois Jean-Jacques Challet-Venel, fédéraliste militant. Le 20 décembre, les Chambres exigèrent par motion une nouvelle réforme. Le Conseil fédéral dans un premier temps refusa de modifier l'article 22 sur l'éducation de la Constitution de 1848. Finalement, sous la pression des pétitions, il dut céder et les Chambres adoptèrent un nouvel article 27 qui instituait l'obligation, la gratuité et la laïcité de l'école obligatoire. La Confédération pouvait prendre des mesures contre les cantons qui ne s'acquittaient pas de cette tâche. La constitution révisée fut approuvée par le peuple (oui 63,2 % ; non 36,8 %) et les cantons le 19 avril 1874. Les cantons qui refusèrent furent: AI, FR, LU, OW, SZ, UR, VS et ZG.

La foire d'empoigne reprit quand il s'agit d'appliquer le nouvel article sur l'instruction. La Société suisse des instituteurs demanda une loi fédérale d'application fixant: la durée de la scolarité obligatoire, le nombre de semaines d'école par an, le nombre d'élèves par classe, les normes de formation et de rémunération du corps enseignant, la qualité des moyens d'enseignement. La société pédagogique romande se prononça, en 1877, contre

l'idée d'une telle législation qu'elle jugeait trop contraignante. Face à ce remue-ménage, les autorités fédérales optèrent pour la nomination d'un secrétaire de l'instruction publique, chargé de récolter des informations sur l'état de l'éducation dans les cantons et sur le respect de la neutralité religieuse. Cette décision déchaîna l'ire des Eglises. Elles lancèrent un référendum qui aboutit le 26 septembre 1882. Le 26 novembre 1882, le peuple (oui 35,1 % ; non 64,9 %) et les cantons rejetèrent l'arrêté fédéral sur l'exécution de l'article 27 de la Constitution. Seuls les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Soleure et Thurgovie l'acceptèrent. Les dispositions d'exécution de l'article 27 ne furent jamais édictées.

C'est dans ce climat enfiévré que naquit, en 1874, la première Conférence régionale de l'instruction publique: celle des chefs de départements de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CDIP/SR+TI). La Conférence suisse fut créée treize ans plus tard, en 1897, alors qu'on débattait de la question du soutien financier de la Confédération aux écoles publiques.

## L'article sur l'éducation rejeté en 1973

Dès les années 1960, l'harmonisation des systèmes scolaires devint un sujet très débattu en raison de la mobilité croissante de la population et des disparités entre les 26 systèmes cantonaux. Le 25 février 1969, la section des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois (Jeunes UDC aujourd'hui) tenait une conférence de presse afin de présenter leur initiative populaire «Pour la coordination scolaire» qui exigeait une harmonisation des structures et des contenus des systèmes scolaires. Elle réclamait aussi une compétence accrue de la Confédération par une révision de l'article 27 de la Constitution. Cette initiative s'inscrivait dans un grand courant de motions et postulats déposé aux Chambres fédérales, qui tous demandaient cette révision.

Le 19 mars 1969, Hans Hürlimann, président de la CDIP - qui devint conseiller fédéral de 1978 à 1982 - opposé à toute délégation de pouvoirs à la Confédération, déclara que la voie de l'harmonisation était celle du Concordat. Approuvé par le Conseil fédéral. Le 14 décembre 1970, le Concordat connut des jours difficiles car il se déclencha une vague de protestations en Suisse alémanique. Le 4 juin 1972, des initiatives populaires demandant le maintien du début de l'année scolaire en automne furent approuvées à Berne et à Zurich.

Le 19 janvier 1972, le Conseil fédéral proposa son projet de révision des articles 27 et 27 bis sur l'enseignement. L'éducation était un «domaine commun» de la Confédération et des cantons. La Confédération pouvait édicter des principes s'appliquant «à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation d'adultes ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation.» Les Chambres fédérales modifièrent quelques points de l'arrêté. La Confédération devenait compétente dans la coordination des systèmes éducatifs cantonaux (degré préscolaire, scolarité obligatoire et enseignement supérieur). Satisfait par l'arrêté, le groupe des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois accepta que leur initiative soit classée. Le 4 mars 1973, le peuple accepta le nouvel arrêté sur l'éducation (oui 52,8 % ; non 47,2 %) mais les cantons le rejetèrent. Douze cantons l'ont approuvé: ZH, BE, LU, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, GR, TI, GE. Le même jour, l'article constitutionnel sur la recherche fut accepté par le peuple et les cantons. La seconde votation du XX<sup>e</sup> siècle fit donc un meilleur score que la première du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle passa la rampe du peuple. Reste à savoir si celle du XXI<sup>e</sup> siècle passera la double épreuve du peuple et des cantons.