

Zeitschrift: Annuaire de l'instruction publique en Suisse
Band: 22 (1931)

Artikel: La subvention de la Confédération à l'école primaire publique
Autor: Chuard, Ernest
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-111861>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 22.01.2026

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

La subvention de la Confédération à l'Ecole primaire publique.

I

La revision de la loi fédérale du 25 juin 1903, à laquelle l'auteur de ces lignes faisait allusion dans une étude sur l'éducation nationale, publiée dans cet *Annuaire*, (XX^e année, 1929), est actuellement un fait accompli. La loi révisée, portant la date du 19 mars 1930, a paru au *Recueil des lois* de la Confédération et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1930. Elle déploie donc en 1931 tous ses effets, sur la base du recensement de l'année écoulée ; le moment semble opportun d'en entretenir les lecteurs de l'*Annuaire de l'Instruction publique*, tous ou à peu près intéressés, à des titres divers, à la réforme accomplie.

La loi nouvelle est l'aboutissement de longues tractations et constituera sans doute, pour une période étendue, le code de la participation de la Confédération aux dépenses des cantons et des communes dans ce domaine de l'école, dont l'importance ne fait qu'augmenter au cours des années. Il ne sera pas inutile, avant d'en examiner les dispositions, de reprendre dès le début l'histoire de cette subvention fédérale, qui donna lieu autrefois à des discussions si vives, se prolongeant jusque dans les milieux les plus divers et ayant même occasionné une des campagnes les plus animées de la politique fédérale dans le dernier demi-siècle.

II

Rappelons tout d'abord que l'intervention de la Confédération dans le domaine de l'instruction publique primaire date de la Constitution de 1874 seulement. La Constitution de 1848

l'autorise, à l'article 22, à s'intéresser à l'enseignement *supérieur* ; elle fait abstraction de l'enseignement primaire ou secondaire, ce que les rapporteurs de la commission constituante, les députés Druey et Kern, justifient en déclarant dans leur exposé que la Confédération ne saurait se désintéresser de l'instruction publique, « base de la vie publique, de la liberté et de l'ordre », mais qu'elle ne doit se charger que de la création des établissements dont les dépenses sont au-dessus des forces des cantons, soit notamment les établissements d'instruction supérieure, préparant aux diverses carrières libérales.

Le projet de revision constitutionnelle de 1872, soumis aux Chambres par le Conseil fédéral, ne fait pas non plus mention de l'enseignement primaire et se borne à étendre quelque peu les dispositions de l'article de la Constitution de 1848 concernant l'enseignement supérieur.

Cependant, au cours des discussions, et grâce en particulier à l'intervention du conseiller fédéral Schenk, l'article en question, devenu l'article 27 du projet de 1872, renfermait les dispositions suivantes :

« Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être obligatoire et gratuite.

» La Confédération peut fixer par voie législative le minimum de l'enseignement qui doit être donné dans les écoles primaires. »

Ce dernier alinéa, quelques-uns se le rappellent sans doute, ne fut pas sans exercer une influence directe sur le rejet du projet de 1872. On ne voulait pas d'une intervention de la Confédération dans le domaine de l'école, et sur ce point, en particulier, le projet de 1874 a donné satisfaction aux adversaires de la centralisation : l'article 27, encore en vigueur aujourd'hui, ne parle plus d'un programme minimum fixé par voie législative, et se borne à prescrire l'obligation et la gratuité ainsi que le caractère laïque de l'école publique.

Le projet de 1874 une fois adopté par le peuple, il y eut cependant un retour offensif des tendances centralisatrices, constitué par une requête du Congrès de la Société suisse d'instituteurs, réuni à Winterthour le 7 septembre 1874, quelques mois après la votation populaire (29 mai 1874).

Cette requête demandait l'élaboration d'un projet de loi fédérale sur l'instruction primaire ; elle fut accueillie favorablement au Département fédéral de l'Intérieur, où régnaient alors

les mêmes tendances ; elle fut le point de départ de l'arrêté célèbre, du 14 juin 1882, dit du *bailli scolaire*, instituant une enquête « en vue d'assurer l'exécution de l'article 27 de la Constitution et de permettre de légiférer à ce sujet », et créant au Département de l'Intérieur un poste de « secrétaire de l'instruction publique ». Dans une votation mémorable, le 26 novembre 1882, le peuple suisse repoussa cet arrêté, et cet acte mit fin définitivement aux tentatives de centralisation de l'école publique, persuadé qu'on était dans tous les camps de l'inutilité de nouveaux efforts.

Il n'en restait pas moins que la Constitution de 1874 imposait aux cantons, sans contre-partie, des obligations se traduisant par des dépenses toujours plus élevées ; l'idée d'une intervention de la Confédération par le moyen de subventions, sans que celles-ci lui confèrent un droit autre que le contrôle de leur emploi, commença à se faire jour. Elle prit corps en 1892 par une démarche commune des Sociétés suisse et romande d'instituteurs, demandant à l'Assemblée fédérale de charger le Conseil fédéral d'étudier s'il ne conviendrait pas, à l'aide de subventions de la Confédération, de mettre les cantons en état d'appliquer la disposition de l'article 27 de la Constitution fédérale, celle en particulier concernant une instruction suffisante. La même année, le conseiller national Curti déposait une motion tendant au même but, à laquelle le Conseil fédéral donna suite en déposant, le 5 juillet 1895, un projet de loi de subvention aux cantons, « dans le but de les soutenir dans la tâche qui leur incombe de pourvoir à ce que l'instruction primaire soit suffisante ». Le projet allouait des subsides allant de 30 à 50 centimes par tête de population, suivant la situation économique du canton. Son application eût occasionné une dépense annuelle d'environ 1 200 000 fr.

III

Ce projet, dont le principe a été maintenu dans ceux qui suivirent, était dû au conseiller fédéral Schenk, qui n'avait pas cessé, malgré l'échec de 1882, de s'intéresser au développement de l'instruction publique en Suisse ; il n'eut pas la satisfaction de le soutenir et de le faire triompher devant les Chambres fédérales ; quelques jours après l'adoption de la proposition du

Département de l'Intérieur par le Conseil fédéral, Schenk était victime d'un accident tragique, dont le retentissement dans toute la Suisse fut profond et douloureux.

Cette mort imprévue du vénérable magistrat bernois fut cause d'un nouveau retard ; le projet Schenk ne fut pas soumis aux Chambres et la question ne fut reprise qu'en 1898, sur une démarche unanime des *Directeurs cantonaux de l'instruction publique*. Ceux-ci, réunis en une conférence (qui prit dès lors un caractère permanent et rendit, et rend encore les plus éminents services à la cause de l'instruction publique), élaborèrent un projet de toutes pièces qui fut adressé, en date du 15 avril 1898, à la fois au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Ce projet procède d'une autre façon que celui mentionné plus haut. Il calcule le subsidé à raison du nombre de postes d'instituteurs, la Confédération payant aux cantons pour chacun d'eux une subvention de 200 fr. annuellement, système dont les avantages ne compensent pas les difficultés d'application, au jugement de l'Autorité fédérale. Celle-ci s'en tint par conséquent au système du projet Schenk de la subvention calculée sur le nombre de têtes de population d'après le recensement le plus récent. Le nouveau projet, établi dans ces conditions, fut soumis à l'Assemblée fédérale par un message du 18 juin 1901. Il porte le titre d'*arrêté fédéral* et non de *loi fédérale*. Au cours du message qui l'accompagne, le Conseil fédéral, discutant la question constitutionnelle, arrive à la conclusion que les dispositions de l'article 27, ajoutées à celles de l'article 2 de la Constitution fédérale, n'ont pas besoin d'être complétées par un article nouveau et permettent sans autre d'entrer dans la voie des subventions à l'école primaire.

Le Conseil national, auquel revint la priorité de cet important objet, ne partagea pas sur ce dernier point l'avis du Conseil fédéral. La majorité de sa Commission proposa, il est vrai, d'entrer en matière et d'adopter, avec quelques modifications, le projet du Conseil fédéral. Mais une vive opposition se manifesta, surtout dans le groupe du parti conservateur-catholique et chez les Romands. On avait gardé très vif le souvenir du malheureux essai d'enquête en vue d'une législation fédérale sur l'école primaire et l'on ne voulait donner les mains à l'intervention financière de la Confédération qu'à la condition d'être assuré qu'elle n'irait pas au delà. L'opposition réclamait donc

un article constitutionnel nouveau, apportant à ce sujet la garantie nécessaire. Ce fut l'article 27bis, auquel le Conseil national unanime finit par se rallier, ainsi que le Conseil fédéral et, à la session suivante, le Conseil des Etats, lequel adhéra sans discussion à la décision du Conseil national.

L'article 27bis¹, qui met un obstacle définitif à toute tentative d'intervention fédérale dans le domaine de l'enseignement primaire, fut adopté en votation populaire le 23 novembre 1902 presque sans opposition, à une majorité de plus des trois quarts des votants et à la presque unanimité des cantons. La longue et parfois très vive discussion au Conseil national (session de décembre 1901) avait ainsi porté ses fruits. La majorité, désireuse de manifester ses bonnes intentions et son désir de ne pas renouveler, surtout sur ce terrain dangereux, les entreprises centralisatrices, céda à la minorité et accepta la nouvelle disposition constitutionnelle, qui, sans affaiblir l'article 27, garantissait contre son interprétation extensive. Le peuple suivit ses mandataires ; ce fut une heureuse décision, qui porta, on peut le dire aujourd'hui, des fruits excellents.

IV

Le terrain était maintenant prêt pour une loi sur la subvention à l'école primaire ; le Conseil fédéral en présenta le projet déjà à la session de mars 1903 des Chambres fédérales. Deux sessions suffirent pour la discussion dans les deux Conseils et, le 25 juin, la loi était adoptée pour entrer en vigueur, sans référendum, en octobre de la même année.

Rappelant à son article premier, ainsi qu'au cinquième, les dispositions constitutionnelles sur lesquelles elle repose, la loi énumère à l'article deuxième les destinations auxquelles doivent servir les subsides fédéraux :

1. création de nouvelles classes ;
2. construction et transformation de maisons d'école ;

¹ Dont ci-après le texte :

« Des subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire.

» La loi règle l'exécution de cette disposition.

» L'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent dans les compétences des cantons sous réserve des dispositions de l'article 27 de la Constitution fédérale. »

3. installations et engins pour la gymnastique ;
4. formation du corps enseignant ;
5. augmentation de traitement des instituteurs, création ou amélioration des pensions de retraite ;
6. mobilier et matériel scolaire ;
7. fourniture gratuite ou à prix réduit de matériel et manuels scolaires aux élèves ;
8. secours en aliments et vêtements aux élèves pauvres ;
9. éducation des enfants faibles d'esprit pendant la période de scolarité obligatoire.

L'article trois prescrit que les subsides fédéraux ne doivent pas avoir pour conséquence une diminution des dépenses ordinaires des cantons et communes, telles qu'elles ressortent de la moyenne des cinq années précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi.

L'article quatre fixe à 60 centimes par tête d'habitant le subside fédéral, le calcul se faisant sur la base du dernier recensement fédéral. Il accorde en outre aux huit cantons et demicantons dits de montagne (Uri, Schwitz, Obwald, Nidwald, Appenzell R. I., Grisons, Tessin, Valais) un subside supplémentaire de 20 centimes par tête d'habitant, destiné à tenir compte des difficultés spéciales de leur situation en ce qui concerne l'école publique.

L'article cinq rappelle que l'organisation, la direction et la surveillance des écoles primaires demeurent aux cantons.

Enfin l'article six laisse aux cantons le choix, dans les limites de l'article deux, des destinations auxquelles seront appliqués les subsides. Il prescrit en outre que les subventions fédérales ne peuvent être ni accumulées en un fonds, ni reportées, et que leur paiement aura lieu dans l'année suivant l'exercice en cours, sur la base des comptes produits par les cantons.

Les articles sept et huit concernent les dispositions d'exécution.

Telle est cette loi de subvention dont on peut dire qu'elle a rendu à l'école primaire, maîtres et élèves, des services éminents et qu'elle a largement contribué à établir le niveau comparativement élevé de notre instruction publique, tout en améliorant les conditions d'hygiène et de santé, en facilitant la fréquentation scolaire dans les régions montagneuses, et en donnant au personnel enseignant une situation matérielle mieux en rapport avec sa lourde tâche et ses responsabilités.

V

Il ne se passa pas longtemps, cependant, avant que des demandes de révision se produisissent. Déjà en 1908, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique adressait au Conseil fédéral une demande concernant le relèvement du taux de la subvention fédérale, en lui transmettant une pétition de la réunion des instituteurs suisses, à Schaffhouse, le 7 juillet 1907. Celle-ci constatait que depuis 1903, le renchérissement général des conditions de vie (aliments, vêtements, etc.) avait compensé et au delà l'amélioration des traitements réalisée grâce à la subvention fédérale, de telle sorte qu'en définitive les instituteurs n'étaient pas en meilleure situation, et, dans certains cantons, étaient en situation pire qu'avant 1903. La pétition ajoutait que l'augmentation constante des recettes douanières (à la suite de l'introduction d'un nouveau tarif) permettait à la Confédération d'être plus généreuse. La Société pédagogique romande se joignait, par un vote unanime du 16 juillet 1907 à la démarche de la Société suisse des instituteurs. Et la conférence des directeurs de l'instruction publique appuyait la demande des instituteurs et demandait à l'autorité fédérale de doubler la subvention principale en la portant à 1 fr. 20 par tête d'habitant, en donnant pour raison principale la rapide augmentation des dépenses scolaires des cantons et des communes.

Il a fallu plus de vingt ans pour arriver (en 1930) à la réalisation de cette demande qui cependant se justifiait déjà, au moins dans une certaine mesure, et qui eut un accueil favorable, tout au moins aux Chambres fédérales, où deux postulats, l'un de M. le conseiller fédéral Schulthess, alors député aux Etats, l'autre du Conseiller national zurichois Fritschi furent développés en faveur d'une augmentation de la subvention scolaire. Le Conseil fédéral accepta les deux postulats, mais en se réservant de renvoyer leur réalisation « jusqu'au moment où l'assurance-maladies et accidents et la réorganisation de l'armée seraient des faits accomplis ».

La conférence des directeurs de l'instruction publique, de même que les associations d'instituteurs acceptèrent le renvoi ainsi motivé et ce n'est qu'en 1912 que la première de ces instances renouvela sa demande auprès du Conseil fédéral, en

priant celui-ci de reprendre l'étude de la question et de soumettre au plus tôt des propositions à l'Assemblée fédérale.

La guerre éclata avant que ce vœu fût réalisé, et dès lors, l'autorité fédérale eut assez d'autres soucis pour qu'on l'excusât de laisser au second plan la question des subventions scolaires. En 1917, sans doute pour interrompre en quelque sorte la prescription, un nouveau postulat renouvelant celui de 1908, fut déposé au Conseil national. Le Département fédéral de l'Intérieur l'accueillit favorablement, mais sa suggestion de donner suite immédiatement au postulat en se basant sur les pouvoirs extraordinaires conférés en août 1914, soumise au Conseil fédéral en décembre 1917, fut rejetée par celui-ci. La communication dans ce sens faite aux Chambres fédérales fut approuvée, les cantons s'inclinèrent devant les motifs impérieux de ce renvoi et la question ne fut reprise qu'après la guerre et la période critique et angoissante des premières années qui suivirent (1921-1923) caractérisées entr'autre par un chômage qui pesa lourdement sur les finances fédérales.

VI

Enfin en 1925-26, les graves préoccupations financières s'étant en partie dissipées, une action générale en faveur de la revision de la loi de 1903 se prononça. Elle commença aux Chambres fédérales, par diverses interventions à l'occasion de la discussion de la gestion ; puis par les démarches simultanées et renouvelées de la Conférence des directeurs cantonaux et des associations d'instituteurs. Le chef du Département de l'Intérieur, depuis longtemps convaincu personnellement de la nécessité de la revision, finit par obtenir du Conseil fédéral, après de longues discussions où furent envisagées avec soin toutes les conséquences, financières et autres, de la décision, l'autorisation d'élaborer un projet de révision de la loi de 1903, dans le sens d'une élévation du taux de la subvention générale et de celui de la subvention extraordinaire aux cantons de montagne. En outre, pour donner une satisfaction partielle aux « revendications tessinoises », alors à l'étude, le Conseil fédéral se montrait disposé à introduire dans le projet une subvention spéciale pour les cantons (Tessin et Grisons) où se parle la troisième langue nationale. Le Département fédéral

de l'Intérieur était également autorisé à consulter, au sujet de la revision, les gouvernements cantonaux et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

La décision du Conseil fédéral fut prise le 20 janvier 1928 ; la circulaire du Département de l'Intérieur aux gouvernements cantonaux fut envoyée le 6 juin 1928, avec prière d'accélérer les réponses aux questions posées, de telle sorte que la conférence des directeurs cantonaux réunie à Stans, en octobre 1928, put déjà discuter en présence du chef du Département fédéral de l'Intérieur un avant-projet de ce Département, sur lequel l'accord se fit à peu près sur tous les points. Le seul point que les directeurs cantonaux, interprètes de leurs gouvernements, ne purent abandonner, ce fut le taux du relèvement prévu pour la subvention fédérale. Le Conseil fédéral avait admis le relèvement de 60 centimes à un franc, par tête de population. La Conférence maintenait sa proposition de doublement soit relèvement à 1 fr. 20.

Le changement intervenu le 1^{er} janvier 1929 à la direction du Département fédéral de l'Intérieur amena, comme on le conçoit aisément, quelque retard dans la présentation du projet, retard peu considérable puisque le Conseil fédéral pouvait discuter dans la première moitié de l'année le projet de revision, qu'il adopta le 29 août 1929 pour être soumis avec son message à l'Assemblée fédérale.

L'avant-projet du département (1928) comportait la revision des articles 2, 3 et 4 de la loi de 1903. L'article deux énumère, comme on le sait, les diverses destinations auxquelles peut être appliquée la subvention fédérale. Un reproche qu'on pouvait faire et qu'on avait fait de divers côtés à cette énumération, c'est qu'elle contribuait à une dispersion trop grande de l'effort. On aurait désiré plus de concentration, sur les buts les plus importants, en particulier sur l'amélioration de la situation des instituteurs. D'autre part, pour donner une satisfaction, au moins partielle, à la motion Wettstein, dont il a été question dans l'étude déjà citée de l'auteur de ces lignes, le Département aurait désiré mentionner l'*éducation nationale* dans l'énumération nouvelle. Les cantons persistèrent dans l'avis qu'ils avaient manifesté dès le début de leur action, de n'admettre une revision que sur la question du taux des subventions, et pour témoigner encore une fois de l'intention bien nette de l'autorité fédérale

de respecter scrupuleusement l'autorité cantonale dans le domaine de l'école, le Conseil fédéral admit leur point de vue.

Ce fut donc l'article *quatre* qui seul fit l'objet d'une revision importante. L'article trois reçut également une rédaction nouvelle mais sans modification importante ; il introduit un léger correctif à la prescription suivant laquelle la subvention fédérale ne doit pas avoir pour conséquence une diminution des dépenses des cantons et communes : il ajoute à « diminution » le qualificatif « notable », laissant ainsi une marge qu'il incombera à l'autorité fédérale de ne pas laisser s'étendre exagérément ; en outre, il indique pour l'établissement du chiffre de ces dépenses la moyenne des années 1925 à 1929.

VII

Nous en venons à cet article 4, objet unique, pour bien dire, de la revision demandée et réalisée aujourd'hui. Voici sa teneur dans le projet du Conseil fédéral :

Article 4 nouveau :

« Le chiffre de la population de résidence arrêté par le recensement fédéral sert de base pour fixer le subside afférent à chaque canton.

» Ce subside est d'un franc par habitant et par an.

» Eu égard aux difficultés de leur situation, il est accordé un subside supplémentaire de quarante centimes par habitant aux cantons d'Uri, de Schwytz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, d'Appenzell (Rh.-Intér.), des Grisons, du Tessin et du Valais. Ce supplément doit être employé en premier lieu à aider les communes pauvres, à améliorer l'enseignement dans les régions écartées et à créer des écoles dans de petites localités qui n'en possèdent pas encore.

» En outre, il est alloué un supplément extraordinaire de quarante centimes aux cantons du Tessin et des Grisons, calculé pour le premier sur la base de toute la population de résidence et pour le second sur la base de sa population de langue romanche et de langue italienne. »

La discussion de ce projet commença au Conseil des Etats, auquel fut attribuée la priorité, dans la session d'octobre 1929. Elle porta naturellement sur la question du taux de la subven-

tion, que plusieurs membres voulaient élever au double du chiffre précédent, c'est-à-dire à 1 fr. 20 par habitant et par an ; puis sur la demande du canton d'Appenzell (Rh.-Ext.), dont le député demandait l'inscription au nombre des cantons de montagne ; enfin sur une proposition du canton du Tessin de relever le subsidé extraordinaire prévu pour ce canton. En fin de compte, après une longue discussion qui porta surtout sur les revendications tessinoises, le projet du Conseil fédéral sortit intact, sauf modifications de forme et sans importance, de la discussion au Conseil des Etats. On sait que satisfaction a été donnée au Tessin sous une autre forme, par un crédit annuel extraordinaire de 60 000 fr., destiné à lui permettre de faire face à ses difficultés spéciales dans le domaine de l'enseignement, difficultés qu'on ne saurait contester.

Au Conseil national, les assauts des représentants des divers cantons pour obtenir des avantages spéciaux se renouvelèrent naturellement. Mais la discussion principale porta sur la proposition de la majorité de la commission, de doubler la subvention fédérale en la portant à 1 fr. 20.

VIII

Nous devons renoncer à essayer de résumer une discussion qui occupa plusieurs séances de la session de décembre 1929 et dont le compte-rendu sténographique remplit plus de cent colonnes du *Bulletin*. Nous nous bornerons à constater que le Conseil national adopta le taux de 1 fr. 20 pour la subvention générale, incorpora le demi-canton d'Appenzell (Rh.-Ext.) aux cantons de montagne et enfin porta à 60 centimes le taux des subventions extraordinaires prévues par le projet du Conseil fédéral.

Le Conseil des Etats adhéra à ces dernières modifications, mais en maintenant sa décision concernant le taux d'un franc pour la subvention principale. Ce fut la décision qui prévalut après liquidation des divergences. De telle sorte qu'en votation finale, le projet du Conseil fédéral sortit avec deux seules modifications importantes :

1^o taux de soixante centimes au lieu de quarante pour les subventions extraordinaires aux cantons de montagne et à ceux entièrement ou partiellement de langue italienne ;

2^o admission d'Appenzell (Rh.-Ext.) au nombre des cantons de montagne.

Voici du reste le texte de la loi adoptée les 14-15 mars par l'Assemblée fédérale, soumise au référendum, qui ne fut pas demandé, et mise en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} octobre 1930, soit pour le dernier trimestre de l'année écoulée :

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 29 août 1929,

arrête :

Article premier.

Les articles 3 et 4 de la loi fédérale du 25 juin 1903 concernant la subvention de l'école primaire publique sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 3. — Les subsides de la Confédération ne doivent pas avoir pour conséquence une diminution notable des dépenses ordinaires des cantons (dépenses de l'Etat et des communes) pour l'école primaire, telles qu'elles ressortent de la moyenne des années 1925 à 1929, inclusivement.

Art. 4. — Le chiffre de la population de résidence arrêté par le recensement fédéral sert de base pour fixer le subside afférent à chaque canton.

Ce subside est de un franc par habitant et par an.

Eu égard aux difficultés de leur situation, il est accordé un subside supplémentaire de soixante centimes par habitant aux cantons d'Uri, de Schwytz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, d'Appenzell (Rh.-Int.), d'Appenzell (Rh.-Ext.), des Grisons, du Tessin et du Valais. Ce supplément doit être employé en premier lieu à aider les communes pauvres à améliorer l'enseignement dans les régions écartées et à créer des écoles dans de petites localités qui n'en possèdent pas encore.

En outre, il est alloué un supplément extraordinaire de soixante centimes aux cantons du Tessin et des Grisons, calculé pour le premier sur la base de toute sa population de résidence et pour le second sur la base de sa population de langue romanche et de langue italienne.

Article deuxième.

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi

IX

Telle est la conclusion de ce long débat, conclusion heureuse à notre avis, qui sera sans doute aussi celui de la grande majorité des intéressés directs et celui du peuple suisse, qui a le souci de l'instruction et de l'éducation de sa jeunesse.

On comprend sans doute l'insistance avec laquelle divers orateurs dans les discussions aux Chambres fédérales ont soutenu la proposition de doubler la subvention primitive, ainsi que l'avait demandé la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Le Conseil fédéral s'est opposé fermement à cette demande et nous estimons qu'il a eu raison. Le relèvement décidé correspond à une augmentation de 166 % par rapport à l'ancienne subvention. Or le renchérissement général n'atteint pas, il s'en faut de beaucoup, ce chiffre à l'heure actuelle. La nouvelle subvention tient donc largement compte de la diminution du pouvoir d'achat de l'argent. Il est exact que si on la compare aux dépenses des cantons et communes, toujours croissantes, elle en représente une proportion plus faible qu'à l'origine. Mais il faut se rappeler que les cantons conservent dans ce domaine de l'école publique leur entière autonomie, et par conséquent aussi leur responsabilité. Le vieux proverbe, *qui commande paie*, trouve aussi ici son application.

Une autre proposition, qu'on ne peut s'empêcher de trouver insolite, a également été repoussée avec succès par le Conseil fédéral. Il s'agissait de faire dans la loi une situation particulière aux *anormaux*, de subsidier à part l'enseignement qui leur est donné et d'entrer ainsi dans un nouveau domaine, celui de l'assistance qui jusqu'ici est demeuré exclusivement aux cantons. Les efforts de la grande association suisse qui s'occupe des *anormaux* sont déjà encouragés largement, plus largement que ce n'est le cas pour d'autres, par la voie des subsides aux sociétés diverses qui forment un chapitre important du budget du Département fédéral de l'Intérieur. Le représentant du Conseil fédéral a indiqué qu'il serait possible d'aller encore plus loin dans cette voie si les Chambres adoptaient le taux d'un franc

pour la subvention générale, ce qui représente pour la Confédération une économie, ou du moins une dépense évitée d'environ 800,000 francs. L'association citée plus haut ne manquera pas, on peut en être certain, de mettre à profit cette indication.

Plusieurs cantons ont essayé de profiter de la revision de l'article quatre pour se faire incorporer aux cantons de montagne, en tout ou en partie. Un seul a réussi dans cette tentative, le demi-canton d'Appenzell R. E. On a sans doute tenu compte dans cette admission des circonstances économiques difficiles à l'heure actuelle de cette intéressante population. Il est vrai qu'elles résultent plutôt d'une crise industrielle prolongée que de la topographie du territoire. Mais d'autre part, il faut convenir que le traitement à égalité de deux demi-cantons si étroitement unis par la nature l'un enclavé entièrement dans l'autre a aussi des arguments en sa faveur.

L'essentiel, et il a été réalisé, était de ne pas étendre sans raison péremptoire le droit aux subsides extraordinaires des cantons de montagne. Il est certain que cette notion du canton de montagne ne va pas sans quelque arbitraire et que plusieurs cantons, du Jura, entr'autres, pouvaient faire valoir en leur faveur d'assez bons arguments. Cependant la classification adoptée satisfait aux conditions les plus importantes et il est heureux qu'on l'ait maintenue en y ajoutant le seul demi-canton déjà nommé.

D'autre part le relèvement très important de ce subside extraordinaire doit être salué avec satisfaction. On ne se rend pas toujours un compte exact des difficultés que rencontre, dans les régions montagneuses et de population restreinte, l'enseignement primaire dans la mauvaise saison, l'hiver, qui est la saison active pour l'école. Imposer à des enfants des courses de plusieurs kilomètres, plusieurs fois par jour, avec les communications difficiles, la neige abondante, etc., c'est une dure nécessité. Le nouveau subside permettra dans cette direction de précieuses et rapides améliorations, pourvu que les cantons observent avec soin les prescriptions du troisième alinéa de l'article quatre.

Enfin, le dernier alinéa du même article apporte à une question difficile, depuis longtemps en suspens, une solution que les intéressés ne considèrent sans doute que comme partielle mais

qui n'en constitue pas moins un progrès marqué et une preuve certaine de l'intérêt qu'on porte dans l'ensemble de la Confédération à l'existence et au maintien de notre troisième langue nationale.

Cette disposition, complétée par le crédit annuel de 60 000 fr. voté par les Chambres fédérales pour aider le canton du Tessin à remplir ses obligations dans le domaine de l'éducation et de la culture de sa jeunesse, liquidera, il faut l'espérer, d'une façon définitive la question *des revendications tessinoises*. Il y aura bientôt dix ans que le cahier de ces revendications a été déposé devant l'Autorité fédérale. Celle-ci s'en est occupée avec diligence et a donné à la plupart une solution favorable aux intérêts tessinois. La dernière de ces revendications ne pouvait se réaliser que par la révision de la loi sur les subventions scolaires et l'introduction de la nouvelle disposition de l'article quatre. Avec raison le canton des Grisons, pour la partie de sa population qui n'est pas de langue allemande a demandé à être mis sur le même pied que le Tessin, ce qui a été réalisé. La Confédération a fait ainsi ce qu'elle pouvait et ce qu'elle devait en faveur d'une minorité linguistique d'autant plus intéressante qu'elle est plus faible et plus exposée. C'est agir dans le meilleur esprit confédéral et couronner dignement une œuvre dont on peut attendre les meilleurs résultats pour l'avenir de notre jeunesse.

X

Quelques mots encore, pour terminer, sur les conséquences financières de la nouvelle loi et sur l'importance des nouvelles prestations fédérales comparées à celles découlant de la loi de 1903. Deux facteurs exercent simultanément leur influence, et dans le même sens sur leur montant : le nouveau recensement de 1930 et les nouvelles dispositions de la loi.

Le recensement de 1930 a fait constater, comme on sait, une augmentation globale de la population suisse de 187 000 habitants, chiffre rond. Sous le régime de l'ancienne loi, il en eût coûté environ 200 000 fr. de plus, annuellement, à la Confédération. La subvention fédérale eût passé de 2 434 000 francs à environ 2 640 000 francs au maximum.

Mais les nouvelles prescriptions de l'article 4 de la loi révisée augmentent considérablement ce chiffre. D'après les renseigne-

ments qui nous sont obligeamment communiqués par le secrétariat du Département fédéral de l'Intérieur, la subvention pour 1931 et les années suivantes se monte à 4 560 000 francs environ. C'est donc à peu près deux millions de francs de plus qui dorénavant grèveront le budget fédéral au profit de l'école primaire publique. La participation de la Confédération à cette tâche capitale de l'Etat moderne sera dorénavant, on peut l'affirmer, dans une proportion convenable avec les dépenses des cantons et des communes. Sans doute, pour les grands cantons disposant de ressources abondantes, cette participation ne constituera toujours qu'un % relativement faible de leurs dépenses. Mais pour les cantons moins privilégiés, obligés de compter de plus près, la subvention fédérale est proportionnellement plus forte, et c'est précisément le but qu'on devait chercher à atteindre : apporter l'appui fédéral à ceux qui en ont le plus besoin. Tous les amis de l'école prendront acte avec satisfaction et reconnaissance de cette solution si longtemps désirée.

E. CHUARD,
ancien conseiller fédéral.
