

6387

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la subvention  
en faveur de l'école primaire publique**

(Du 23 janvier 1953)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi nouvelle sur la subvention en faveur de l'école primaire publique. Ce projet vise à placer la subvention fédérale sur une autre base, car le régime actuel, à différents égards, n'est plus satisfaisant.

**A. LE RÉGIME ACTUEL**

Est aujourd'hui déterminante la loi du 25 juin 1903/15 mars 1930 « concernant la subvention de l'école primaire publique »<sup>(1)</sup>. Cette loi dit en substance ce qui suit:

La subvention est proportionnelle à la population de résidence des cantons, telle qu'elle ressort du dernier recensement fédéral. Chaque canton reçoit une subvention de base calculée par habitant. Un supplément, également calculé par habitant, est accordé à neuf cantons ou demi-cantons nommément désignés dans la loi (Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Appenzell Rh.-Ext., Appenzell Rh.-Int., Grisons, Tessin et Valais), en raison de leur caractère de cantons de montagne. En outre, les cantons du Tessin et des Grisons ont droit à un supplément linguistique calculé, pour le premier, en proportion de toute sa population de résidence et, pour le second, de sa population de langue romanche et de langue italienne.

<sup>(1)</sup> RS 4, 8,

Lors de la revision partielle du 15 mars 1930, les taux avaient été fixés comme suit: subvention de base, 1 franc; supplément de montagne et supplément linguistique, 60 centimes chacun. Ces taux ont toutefois subi, en application des programmes financiers des années 1933 et suivantes, une réduction générale, partiellement supprimée par la suite. Conformément à la réglementation introduite par l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 concernant l'application du régime transitoire des finances fédérales, et qui n'a cessé d'être prorogée depuis lors, la subvention de base à l'école primaire est actuellement de 75 centimes, le supplément de montagne de 54 centimes et le supplément linguistique de 60 centimes. La réduction par rapport aux taux légaux est donc actuellement de 25 pour cent pour la subvention de base et de 10 pour cent pour le supplément de montagne. Le supplément linguistique est du montant indiqué dans la loi (60 c.).

La loi indique ensuite les différents buts auxquels peut servir la subvention dans son ensemble. L'énumération de ces buts est si complète que les cantons peuvent prendre en considération tous leurs besoins essentiels dans le domaine de l'école primaire. Dans les limites fixées par la loi, les cantons décident librement de l'emploi de la subvention. Ils ont, toutefois, l'obligation d'adresser chaque année à l'autorité fédérale, aux fins de contrôle, des comptes permettant de constater auxquels des buts admissibles la subvention a été affectée. Celle-ci ne peut profiter qu'aux écoles primaires publiques, y compris les écoles complémentaires et les écoles obligatoires d'adultes.

L'application de la loi exige aujourd'hui, sur la base du recensement de 1950, une somme de 4 039 131 francs par an, dont 3 536 244 francs (87,6%) pour les subventions de base, 363 879 francs (9%) pour le supplément de montagne et 139 008 francs (3,4%) pour le supplément linguistique.

Le tableau 1 annexé au présent message indique le montant de la subvention au cours des années passées. A fin 1952, la somme totale fournie par la Confédération depuis 1904, première année de la subvention, était de 144,8 millions de francs; elle se répartit de la façon suivante: subvention de base 131,9 millions, supplément de montagne 10,1 millions, supplément linguistique 2,8 millions.

Dès le début, la moitié à peu près de la subvention (1951: 42,5%) a été employée à augmenter les traitements des instituteurs. Un quart en chiffre rond (1951: 28,1%) a servi à la construction et à la transformation de maisons d'école. Le reste se répartit entre les autres buts prévus par la loi: création de nouvelles classes, encouragement de la gymnastique, instruction du corps enseignant, acquisition de mobilier et de matériel scolaire de classe, distribution de matériel d'école et de manuels scolaires à des enfants, mesures d'assistance en faveur d'élèves pauvres ou faiblement doués.

## B. NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE RÉGIME ACTUEL

Les dépenses des cantons en faveur de l'école primaire se sont élevées en 1912 à 19,82 millions de francs, en 1926 à 52,43 millions et en 1950 à 109,5 millions en chiffre rond. En regard de ces chiffres, la subvention fédérale a été, en 1912 de 2,35 millions de francs, en 1926 de 2,43 millions et en 1950 de 3,67 millions. Alors que, durant la période considérée, les dépenses des cantons pour l'école primaire ont plus que quintuplé, la subvention fédérale n'avait pas atteint en 1950 le double de ce qu'elle était en 1912, et elle ne l'a même pas atteint avec les 4,04 millions qui sont versés actuellement. Calculée en pour-cent des dépenses des cantons, la subvention fédérale est tombée de 11,86 en 1912 à 4,63 en 1926 et à 3,35 en 1930, et ce pour-cent a dû baisser encore depuis lors. Il y a lieu de remarquer, en outre, que, par suite des mesures d'économie décrétées au cours des années 1933 et suivantes, la subvention fédérale actuelle est encore inférieure à celle qui a été versée aux cantons durant les années 1931 à 1933 (cf. annexe, tableau 1).

Les cantons et communes ont dépensé ensemble pour l'école primaire en 1912 55,1 millions de francs, en 1926 119,66 millions et en 1948, dernière année pour laquelle nous possédons une statistique financière complète, 246,6 millions. En 1912, la subvention fédérale représentait 4,26 pour cent de ces dépenses, en 1926 2,03 pour cent et en 1948 1,48 pour cent seulement.

Les chiffres qui précèdent montrent que les dépenses des cantons et des communes pour l'école primaire se sont fortement accrues au cours de ces dernières décennies, de sorte que la subvention fédérale est loin de jouer aujourd'hui le même rôle qu'au moment de son institution. Pour une grande partie des cantons, elle a beaucoup perdu de son importance. Cependant, elle conserve son entière justification là où il existe des difficultés spéciales. Ce sont principalement les cantons de montagne, qui, par suite de leur situation, du nombre relativement élevé de leurs enfants et de leur moindre capacité financière, ont le plus de peine à supporter le fardeau des dépenses scolaires. Les conditions sont particulièrement défavorables dans les cantons des Grisons et du Tessin, lesquels, pour des raisons linguistiques, se voient dans la nécessité de faire encore des dépenses supplémentaires pour leurs écoles.

Le régime actuel ne tient pas suffisamment compte des cantons de montagne et des difficultés des Grisons et du Tessin. En fondant les calculs sur le chiffre de la population de résidence et en mettant l'accent sur la subvention de base, on avantage notablement les cantons urbains et du plateau, qui ont moins besoin de l'aide fédérale parce que leur capacité financière est plus élevée et qu'ils comptent relativement moins d'enfants.

Au cours de ces dernières années, il a été tenté à plusieurs reprises d'accroître l'efficacité de la subvention fédérale en adoptant un mode de calcul et de répartition plus rationnel. On a proposé, d'une part, de prendre pour base de calcul, non plus le chiffre de la population de résidence, mais le nombre des élèves des écoles primaires ou des enfants en âge de scolarité obligatoire. D'autre part, on a cherché à augmenter les suppléments de montagne et à les étendre aux régions de montagne de tous les cantons, ainsi qu'à accroître les suppléments linguistiques et à mieux traiter, à cet égard, le canton des Grisons. Pour que la subvention fédérale redonne aussi une aide véritablement substantielle, on a souhaité qu'elle soit mise davantage au service de l'instruction et de l'éducation des enfants physiquement ou moralement déficients.

En 1937 déjà, la commission de gestion du Conseil des Etats avait proposé de calculer la subvention fédérale d'après le nombre des enfants en âge de scolarité obligatoire. Puis, en 1946, ce furent le groupement des paysans de la montagne, l'association « Pro Infirmis » et, à la suite du rapport d'une commission spéciale, la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, qui demandèrent avec insistance que la loi fédérale du 25 juin 1903/15 mars 1930 fût modifiée dans les sens sus-indiqués. Tendait aux mêmes fins la motion Blanc du 21 décembre 1950, que vous avez adoptée le 2 octobre 1951.

## C. NOTRE PROJET DE LOI

### 1. Généralités

Les points principaux sur lesquels doit porter une modification du régime actuel de la subvention en faveur de l'école primaire sont ceux que mentionnent les vœux ci-dessus. Notre projet tient compte de ces derniers dans une large mesure. Il prévoit, en particulier, que la subvention sera calculée dorénavant, non plus sur la base du chiffre de la population de résidence, mais d'après le nombre des enfants âgés de sept à quinze ans (art. 2). Les neuf cantons dits de montagne reçoivent des subventions plus élevées, grâce à une augmentation des suppléments de montagne et des suppléments linguistiques (art. 4 et 5); ceux-ci seront, en outre, différenciés, afin de mieux tenir compte des particularités linguistiques du canton des Grisons. En revanche, nous avons renoncé dans notre projet, à étendre les suppléments de montagne aux régions de montagne de tous les cantons.

La dépense supplémentaire en faveur des cantons de montagne sera compensée par une réduction des subventions de base. Les nouveaux taux ont été fixés de telle sorte que la Confédération fasse, sur l'ensemble de la subvention, une économie par rapport au régime actuel.

En ce qui concerne l'emploi de la subvention, les cantons seront tenus de consacrer 10 pour cent de la subvention de base à l'instruction et à l'éducation d'enfants infirmes. Sous cette réserve, nous avons renoncé à énumérer les buts auxquels la subvention peut être affectée. Le contrôle que nous avons jusqu'ici fait de l'emploi de la subvention sera donc en grande partie supprimé.

Nous vous renvoyons, pour un exposé détaillé des motifs, à nos remarques ci-après concernant les différents articles du projet.

Les travaux préparatoires en vue d'une révision de la loi actuelle ont déjà commencé en 1947; ils furent toutefois retardés par la réforme des finances fédérales, dans le cadre de laquelle nous avons tout d'abord l'intention de faire rentrer le nouveau régime de la subvention à l'école primaire. Après l'échec de la réforme des finances, il nous a paru rationnel d'attendre de connaître encore les résultats du recensement de 1950, afin de mieux mesurer les conséquences financières qu'aurait une révision.

Un avant-projet, élaboré par notre département de l'intérieur et dont les dispositions essentielles correspondaient déjà à celles du présent projet, fut soumis à la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique. Cette conférence, siégeant à Schwyz les 10 et 11 septembre 1952, donna son approbation de principe. Quelques vœux furent émis au cours de la discussion, ceux principalement de voir mieux tenir compte des particularités linguistiques du canton des Grisons et de voir simplifier le contrôle; ils ont été pris en considération dans le projet qui vous est soumis.

## 2. Les différents articles

### *L'article premier*

Il formule — comme dans le régime actuel — le principe d'une subvention fédérale en faveur de l'école primaire des cantons. Cette subvention est destinée uniquement aux écoles publiques, c'est-à-dire aux écoles de l'Etat. Les écoles complémentaires et les écoles obligatoires d'adultes ne sont plus mentionnées; dans la mesure où elles servent à la formation professionnelle (artisanale, ménagère, agricole ou commerciale), elles sont subventionnées par le département fédéral de l'économie publique en vertu des lois sur la formation professionnelle ou sur l'agriculture. Quant aux cours complémentaires obligatoires de caractère général, ils n'ont, à notre connaissance, jamais bénéficié directement des subventions à l'école primaire. Le projet tient compte de cette évolution.

### *L'article 2*

Il se justifie de calculer désormais la subvention en faveur de l'école primaire non plus d'après le chiffre de la population de résidence, mais d'après le « nombre d'enfants » dans chaque canton.

Le tableau 2 annexé au projet indique quel est, dans chacun des cantons, selon le recensement fédéral de 1950, le chiffre de la population de résidence, indique ensuite le nombre des enfants de sept à quinze ans et le rapport entre ce nombre d'enfants et le chiffre de la population. Selon une communication du bureau fédéral de statistique, les nombres d'enfants doivent encore être considérés comme provisoires; cependant, les chiffres définitifs ne s'en écarteront que faiblement.

Ce tableau démontre que la proportion des enfants de sept à quinze ans varie fortement d'un canton à l'autre, soit du simple au double (Genève 8,4% — Fribourg 16,8%). Il est donc exact que le système en vigueur désavantage les cantons où les enfants sont nombreux, à savoir principalement les cantons de montagne, économiquement faibles; cela même si l'on considère que les dépenses scolaires ne sont pas uniquement fonction du nombre des écoliers.

A notre avis, il est impossible de choisir, comme nombre d'enfants devant servir de base de calcul, celui des écoliers qui fréquentent l'école primaire ou celui des enfants en âge de scolarité obligatoire. Cela entraînerait des complications extrêmes, en raison de la diversité de l'organisation scolaire dans les cantons. L'âge d'entrée à l'école primaire et la durée de la scolarité obligatoire y sont différents, comme le montre le tableau 3 en annexe. Il y a encore d'autres différences relatives au passage des élèves des écoles primaires dans les écoles moyennes inférieures (écoles secondaires, collèges de districts, progymnases). Plus la loi permet tôt un tel passage et plus les écoles moyennes doivent assumer des tâches qui, ailleurs incombent encore à l'école primaire. Si donc on voulait se fonder sur le nombre des écoliers fréquentant l'école primaire, il faudrait se demander si les élèves de ces classes moyennes ne devraient pas être comptés aussi, au moment où l'on calcule le montant de la subvention fédérale. Vu la difficulté de définir la notion d'« école primaire », la Confédération se verrait obligée, pour appliquer la loi d'une manière uniforme, de soumettre à un nouvel examen les indications fournies par les cantons sur le nombre de leurs écoliers. C'est pourquoi, d'ailleurs, ceux qui proposèrent autrefois de calculer la subvention sur la base du nombre d'élèves s'entendirent objecter que cela aboutirait à une ingérence de la Confédération dans les affaires scolaires des cantons.

Un calcul fondé sur l'âge de scolarité obligatoire entraînerait également des difficultés dans la pratique, en raison de la durée inégale des classes *au cours d'une année* (elles s'étendent sur un semestre seulement ou sur l'année entière).

Enfin, si l'on adoptait comme base de calcul le nombre des écoliers fréquentant l'école primaire ou en âge de scolarité obligatoire, il ne serait plus non plus possible d'employer simplement les chiffres des recensements.

Les cantons devraient fournir chaque année les indications nécessaires, ce qui serait long et compliqué.

Les choses se présentent tout différemment si l'on prend pour base de calcul le nombre d'enfants d'un certain âge. Il n'y a aucune difficulté à déterminer ce nombre. Les données statistiques voulues s'obtiennent facilement, grâce aux fiches de recensement, et il n'est pas nécessaire de les corriger selon l'organisation scolaire des cantons.

C'est pourquoi, dans l'article 2 du projet, nous avons choisi comme base de calcul le nombre des enfants de sept à quinze ans. Nous avons fixé notre choix sur neuf classes d'âge en raison de la loi sur l'âge minimum des travailleurs, qui a fait naître l'espoir de voir les cantons étendre à neuf ans la durée de la scolarité obligatoire. La réglementation que nous proposons est une fois de plus favorable aux cantons de montagne, qui n'ont pas pu, jusqu'à présent, développer les classes supérieures de l'école primaire.

Le nombre d'enfants de sept à quinze ans établi par chaque recensement doit, comme par le passé, être déterminant pendant dix ans pour le calcul des subventions fédérales à l'école primaire. Dans le cas du recensement de 1950, les enfants de sept à quinze ans sont ceux des classes 1935 à 1943.

#### *Les articles 3 à 5*

(Système et taux de la subvention)

*a. Système* : Le système de la subvention ne subit aucun changement par rapport au régime actuel. Il comprend une subvention de base, des suppléments de montagne et des suppléments linguistiques.

La *subvention de base*, telle qu'elle est prévue à l'article 3, trouve sa justification dans l'article 27 bis de la constitution fédérale, lequel donne à tous les cantons sans exception un droit à une subvention fédérale pour l'instruction primaire.

Les *suppléments de montagne* (art. 4) sont motivés par les frais plus élevés qu'occasionne aux cantons de montagne leur organisation scolaire. Les distances obligent ces cantons à créer des écoles en plus grand nombre et à avoir de petites classes. Malgré cela, il y a souvent un long chemin à faire pour se rendre à l'école, ce qui oblige l'Etat de contribuer aux frais de nourriture (cuisines scolaires) et d'habillement des écoliers, souvent fort indigents dans ces régions. Ces charges pèsent principalement sur des cantons qui ne comptent pas parmi les mieux situés financièrement. C'est pourquoi la loi actuelle, déjà, accorde des allocations spéciales à neuf cantons spécifiquement montagnards. Notre projet en fait autant. Eu égard aux difficultés particulières découlant de leur situation, il doit être accordé comme par le passé un supplément de montagne aux cantons d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, d'Appenzell Rh.-Ext., d'Appenzell Rh.-Int., des Grisons, du Tessin et du Valais, et cela pour chacun de leurs enfants de sept à quinze ans.

En revanche, notre projet ne prévoit aucun supplément de montagne en faveur des régions de montagne des autres cantons. Il maintient pour ceux-ci la réglementation en vigueur, soit la limitation des subventions à la seule subvention de base. On sait que cette réglementation a été adoptée pour la raison que ces autres cantons ont une plus ou moins grande partie de leur territoire sur le plateau, que leur population dispose de plus vastes ressources et qu'on est en droit d'attendre de celle-ci un effort supplémentaire au profit des régions de montagne. Nous sommes d'avis qu'à l'avenir encore, il incombe à ces cantons de faire la compensation nécessaire à l'intérieur de leurs frontières, sans requérir une aide spéciale de la Confédération. En octroyant des suppléments pour les régions de montagne de tous les cantons, on compliquerait aussi considérablement et, comparativement à l'avantage qu'en retireraient les cantons considérés, bien inutilement le système de la subvention à l'école primaire.

Les *suppléments linguistiques* (art. 5) ont leur raison d'être dans les frais supplémentaires auxquels doivent faire face, en matière d'instruction primaire, les cantons dont la population n'appartient à aucun de nos deux grands groupes linguistiques (allemand et français). Ces cantons sont celui du Tessin et en bonne partie celui des Grisons. Le premier en est réduit, dans une importante mesure, à ses seules forces pour les manuels d'enseignement; il ne peut, en effet, employer ceux d'autres cantons. Le canton des Grisons est obligé d'éditer, pour les cinq premières classes primaires, des manuels en six langues différentes (en allemand, en italien et en quatre idiomes romanches); la formation du personnel enseignant lui impose aussi de lourdes charges, car il se voit, par exemple, obligé d'avoir à l'école normale de Coire une section spéciale pour chaque langue et d'organiser des cours spéciaux de perfectionnement pour les instituteurs de langue romanche.

*b. Taux de la subvention* : Après avoir étudié de nombreuses variantes, nous proposons de fixer à 4 francs la subvention de base (dorénavant calculée proportionnellement au nombre des enfants de sept à quinze ans), et à 8 francs le supplément de montagne. Quant au supplément linguistique, il sera de 15 francs pour tous les enfants du Tessin âgés de sept à quinze ans et pour les enfants de langue italienne du canton des Grisons ayant le même âge, de 30 francs pour les enfants de langue romanche du canton des Grisons âgés de sept à quinze ans. Au sujet de cette différenciation, nous devons faire observer qu'actuellement le canton des Grisons est désavantagé par rapport à celui du Tessin. Certes, il est entièrement justifié de prendre en considération, pour le calcul du supplément linguistique alloué au canton des Grisons, la partie seulement de la population qui est de langue italienne et de langue romanche, et, pour le canton du Tessin, la totalité de la population. Mais, avec le supplément uniforme de 60 centimes qui est légal aujourd'hui, on aboutit tout naturellement à donner

au Tessin un montant de beaucoup supérieur à celui du canton des Grisons, bien que ce dernier supporte une charge infiniment plus lourde en raison des particularités de la partie de son territoire où la population parle le romanche. Actuellement, le supplément linguistique alloué aux Grisons n'atteint pas le tiers de celui dont bénéficie le Tessin. Une correction s'impose donc incontestablement, et c'est à quoi tend le traitement différentiel exposé ci-dessus. Il souligne en même temps l'importance de l'école primaire romanche pour la conservation de cette langue. De grands efforts sont faits actuellement dans le canton des Grisons pour développer les écoles enfantines de langue romanche. Mais si l'on veut rendre durable le succès des mesures prises pour la conservation de cette langue, il importe de faire suivre ces écoles enfantines d'une école primaire romanche également bien développée. En soulageant les Grisons de leurs charges par le moyen d'une augmentation des suppléments linguistiques, nous comptons toutefois que ce canton s'efforcera, dans le proche avenir, de conserver et développer son patrimoine rhéto-roman sans solliciter un nouvel appui financier de la Confédération.

Les taux nouveaux représentent, par rapport au régime en vigueur, une importante réduction des subventions de base et une forte augmentation des suppléments, lesquels constituent désormais le centre de gravité de la subvention globale. Nous avons ainsi tenu compte de la nécessité de renforcer l'aide fédérale aux cantons de montagne, et plus spécialement aux deux cantons des Grisons et du Tessin. En revanche, les subventions allouées aux autres cantons subissent une réduction. Celle-ci reste toutefois dans des limites supportables. C'est naturellement pour les cantons urbains et du plateau qu'elle est la plus forte. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, ces cantons-là sont précisément ceux qui, vu leurs solides assises financières, ont le moins besoin d'être subventionnés. L'augmentation des suppléments et la réduction de la subvention de base contribueront à une meilleure péréquation entre les cantons. Le tableau 4 annexé au présent message indique quelles sommes les différents cantons recevront sous le nouveau régime et quelles différences avec l'état actuel en résulteront pour eux. Le plus avantageux sera le canton des Grisons, qui recevra, en chiffre rond, 257 000 francs de plus qu'actuellement.

Selon notre projet, le montant total de la subvention annuelle, jusqu'au prochain recensement, sera de 3 688 587 francs (subvention de base: 2 374 728 francs, soit 64,38%; suppléments de montagne: 781 584 francs, soit 21,19%, suppléments linguistiques: 532 275 francs, soit 14,43%). Malgré l'augmentation en faveur des neuf cantons de montagne, le budget fédéral fera une économie de 350 000 francs en chiffre rond par rapport au régime actuel. Nous estimons que cela se justifie entièrement; depuis 1903 et 1930, le rapport entre la capacité financière de la Confédération et celle des cantons s'est sensiblement modifié au profit de ces derniers. D'ail-

leurs, l'accroissement continu de la population réduira tôt ou tard à néant l'économie dont il s'agit.

### *L'article 6*

Cette disposition correspond à l'état de choses actuel. Le montant de la subvention fédérale est fixé à nouveau après chaque recensement décennal de la population. Une subvention de ce montant-là ne peut donc être versée pour la première fois que dans la *deuxième* année qui suit le recensement, par exemple en 1962, 1972, etc. Elle se rapporte aux dépenses effectuées par les cantons l'année précédente, donc, dans notre exemple, aux dépenses effectuées en 1961, 1971, etc. C'est en effet ces années-là seulement que les résultats du recensement fédéral sont définitivement connus et que l'on peut, par conséquent, se fonder sur eux.

### *L'article 7*

L'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, oblige les cantons à consacrer 10 pour cent de la subvention de base à l'instruction et à l'éducation d'enfants infirmes. Les méthodes d'instruction des enfants physiquement ou moralement déficients se sont beaucoup améliorées au cours de ces dernières années. Grâce à un enseignement spécial, il est aujourd'hui possible, dans de nombreux cas, de donner un métier à ces enfants et de les libérer du sentiment humiliant d'être à la charge de leur entourage. Toutefois, on n'accorde pas encore partout une attention suffisante à l'instruction des infirmes. Selon les indications fournies par l'association suisse « Pro Infirmis », un peu plus d'un tiers seulement de ceux qui sont en âge d'aller à l'école et qui sont susceptibles d'être éduqués bénéficient d'un enseignement spécial. Il serait souhaitable avant tout que fussent créées de plus nombreuses classes spéciales pour enfants infirmes. Le premier alinéa de l'article 7 a pour but d'amener les cantons à vouer une attention constante à ce problème. La loi actuelle mentionne à son article 2, parmi les buts auxquels la subvention fédérale peut être affectée, l'« éducation d'enfants faibles d'esprit pendant la scolarité obligatoire » ; toutefois, elle n'oblige pas les cantons à prendre ce but en considération. En 1951, 3,9 pour cent seulement du montant total de la subvention a servi à cette fin.

Il n'est pas nécessaire de faire d'autres prescriptions impératives sur l'emploi de la subvention. C'est pourquoi, l'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa, laisse aux cantons le soin de décider librement de cet emploi, sous réserve de l'alinéa premier. Ils sont le mieux à même de juger quels sont leurs besoins en matière scolaire.

Le *contrôle* de l'emploi de la subvention peut aussi disparaître, en grande partie tout au moins. Il n'est d'ailleurs guère possible pratiquement. Depuis longtemps déjà, la vérification des comptes que les cantons envoient chaque année en conformité des dispositions en vigueur ne constitue plus

qu'une formalité. Ces comptes n'ont, du reste, jamais donné lieu à des réclamations importantes.

Seul, l'emploi de 10 pour cent de la subvention de base en faveur d'enfants infirmes est dans notre projet l'objet d'un certain contrôle. Les cantons sont en effet tenus d'adresser chaque année au département de l'intérieur un rapport à ce sujet.

#### *L'article 8*

L'article 8, comme l'article 5 de la loi en vigueur, reproduit textuellement l'article 27 bis, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. Nous voulons, par là, affirmer une fois de plus que la Confédération n'a nullement l'intention de s'immiscer, par le moyen de la subvention à l'école primaire, dans les affaires scolaires des cantons.

#### *Les articles 9 et 10*

Ces articles ne nous donnent pas lieu à commentaire.

Les cantons et communes font d'énormes sacrifices pour que leurs écoles satisfassent à des exigences sans cesse accrues. La Confédération continuera à ne leur fournir qu'une modeste contribution par sa subvention à l'école primaire. Il est toutefois, depuis longtemps, d'une réelle nécessité de rendre cette contribution plus efficace, car l'école primaire est d'une importance primordiale. C'est sur elle que s'édifie tout le reste de l'enseignement. Elle agit de façon décisive sur le niveau général de l'instruction, dont dépend en fin de compte le degré de culture d'un peuple.

Nous fondant sur l'exposé qui précède, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances notre haute considération.

Berne, le 23 janvier 1953.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**ETTER**

*Le chancelier de la Confédération*

**Ch. OSER**

9599

Les tableaux annexés figurent après le projet de loi.

(Projet)

**LOI FÉDÉRALE**  
subventionnant  
**l'école primaire publique**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 27 bis de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 23 janvier 1953,

*arrête :*

Article premier

La Confédération subventionne annuellement les cantons pour leur école primaire publique.

Principe

Art. 2

Les subventions sont chaque fois calculées sur la base du nombre des enfants de sept à quinze ans que comptent les différents cantons suivant le dernier recensement fédéral.

Base de calcul

Art. 3

Chaque canton reçoit une subvention de base de 4 francs par enfant de sept à quinze ans.

Subvention de base

Art. 4

Eu égard aux difficultés particulières découlant de leur situation, il est accordé aux cantons d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, d'Appenzell Rh.-Ext., d'Appenzell Rh.-Int., des Grisons, du Tessin et du Valais une subvention supplémentaire de huit francs par enfant de sept à quinze ans.

Supplément de montagne

Art. 5

En raison de leurs conditions linguistiques spéciales, les cantons du Tessin et des Grisons reçoivent un second supplément. Celui-ci est, pour le Tessin, de quinze francs pour chacun des enfants du

Supplément linguistique

canton ayant de sept à quinze ans. Pour les Grisons, il est de quinze francs par enfant de langue italienne âgé de sept à quinze ans et de trente francs par enfant de langue romanche ayant le même âge.

#### Art. 6

Versement  
des subventions

Les subventions que les cantons reçoivent en vertu de la présente loi pour une année déterminée se rapportent aux dépenses qu'ils ont faites pour l'école primaire l'année précédente.

#### Art. 7

Emploi  
des subventions

<sup>1</sup> Les cantons ont l'obligation d'affecter dix pour cent de la subvention de base à l'instruction et à l'éducation d'enfants infirmes, et d'adresser chaque année un rapport sur ces dépenses au département fédéral de l'intérieur.

<sup>2</sup> Sous cette réserve, les cantons décident librement de l'emploi des subventions dans les limites de l'article premier.

#### Art. 8

Souveraineté  
des cantons  
en matière scolaire

L'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent dans la compétence des cantons, sous réserve des dispositions de l'article 27 de la constitution.

#### Art. 9

Abrogation  
de dispositions  
antérieures

La présente loi abroge la loi fédérale du 25 juin 1903/15 mars 1930 concernant la subvention de l'école primaire publique <sup>(1)</sup> ainsi que le règlement d'exécution qui s'y rapporte, du 17 janvier 1906 <sup>(2)</sup>.

#### Art. 10

Dispositions  
finales

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> Il est chargé de l'exécution.

9599

---

<sup>(1)</sup> RS 4, 8.

<sup>(2)</sup> RS 4, 10.

---

## Subvention à l'école primaire de 1904 à 1952

Tableau 1

(Loi du 25 juin 1903/15 mars 1930 concernant la subvention de l'école primaire publique [RS 4, 8])

Années	Population de résidence selon recensements décennaux  fr.	Subvention de l'école primaire par année						
		Total  fr.	Subsides de base		Suppléments de montagne		Suppléments linguistiques	
			Montant global  fr.	par habitant  fr.	Montant global  fr.	par habitant des cantons qui y ont droit (1)  fr.	Montant global  fr.	par habitant des cantons qui y ont droit (2)  fr.
1904—1911	3 315 443	2 084 168	1 989 266	— .60	94 902	— .20	—	—
1912—1921	3 753 293	2 357 529	2 251 976	— .60	105 553	— .20	—	—
1922—1929	3 880 320	2 434 231	2 328 192	— .60	106 039	— .20	—	—
1930	3 880 320	2 914 944	2 716 224	— .60 (3)	167 361	— .20 (4)	31 359	— .60 (5)
1931	3 880 320	4 357 084	3 880 320	1. —	351 330	— .60	125 434	— .60
1932—1933	4 066 400	4 558 678	4 066 400	1. —	362 810	— .60	129 468	— .60
1934—1935	4 066 400	3 647 016 (6)	3 253 120	— .80	290 248	— .48	103 648	— .48
1936—1938	4 066 400	3 443 696 (7)	3 049 800	— .75	290 248	— .48	103 648	— .48
1939—1942	4 066 400	3 505 890 (8)	3 049 800	— .75	326 529	— .54	129 561	— .60
1943—1951	4 265 703	3 669 573	3 199 277	— .75	339 192	— .54	131 104	— .60
1952	4 714 992	4 039 131	3 536 244	— .75	363 879	— .54	139 008	— .60

(1) 1904—1930 (30. 9.): Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Appenzel Rh.-Int., Grisons, Tessin et Valais; à partir du 1. 10. 1930 Appenzel Rh.-Ext. également.

(2) Tessin (tous les habitants) et Grisons (habitants de langue italienne et de langue romanche).

(3) A partir du 1. 10. 1930, augmentation à 1 franc conformément à la loi révisée du 15 mars 1930 (RO 46, 521).

(4) A partir du 1. 10. 30, augmentation à 0 fr. 60 conformément à la loi révisée du 15 mars 1930 (RO 46, 521).

(5) Supplément linguistique de 0 fr. 60 à partir du 1. 10. 1930, conformément à la loi révisée du 15 mars 1930 (RO 46, 521).

(6) Réduction des subventions légales conformément à l'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 (programme financier de 1933); cf. RO 49, 859.

(7) Réduction des subventions légales conformément à l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 (programme financier de 1936); cf. RO 52, 17.

(8) Fixation nouvelle des subventions conformément à l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 (régime financier de 1939 à 1941 [cf. RO 54, 977] et prorogations successives).

**Population de résidence et enfants de 7 à 15 ans  
au 1<sup>er</sup> décembre 1950**

Cantons	Population de résidence	Enfants âgés de 7 à 15 ans	
		Chiffres absolus	en % de la population de résidence des cantons
Zurich . . . . .	777 002	81 675	10,5
Berne . . . . .	801 943	102 705	12,8
Lucerne . . . . .	223 249	34 037	15,2
Uri . . . . .	28 556	4 675	16,4
Schwyz . . . . .	71 082	11 123	15,6
Unterwald-le-Haut . . . . .	22 125	3 676	16,6
Unterwald-le-Bas . . . . .	19 389	3 170	16,3
Glaris . . . . .	37 663	4 915	13,0
Zoug . . . . .	42 239	6 469	15,3
Fribourg . . . . .	158 695	26 661	16,8
Soleure . . . . .	170 508	22 920	13,4
Bâle-Ville . . . . .	196 498	18 600	9,5
Bâle-Campagne . . . . .	107 549	13 053	12,1
Schaffhouse . . . . .	57 515	7 417	12,9
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	47 938	6 340	13,2
Appenzell Rh.-Int. . . . .	13 427	2 202	16,4
Saint-Gall . . . . .	309 106	43 346	14,0
Grisons . . . . .	137 100	20 120	14,7
Argovie . . . . .	300 782	41 493	13,8
Thurgovie . . . . .	149 738	19 671	13,1
Tessin . . . . .	175 055	20 401	11,7
Vaud . . . . .	377 585	42 700	11,3
Valais . . . . .	159 178	25 991	16,3
Neuchâtel . . . . .	128 152	13 185	10,3
Genève . . . . .	202 918	17 137	8,4
<b>Total</b>	<b>4 714 992</b>	<b>593 682</b>	<b>12,6 (1)</b>

(1) Enfants de 7 à 15 ans en % de la population totale.

Age prescrit pour l'entrée à l'école primaire  
et durée de la scolarité obligatoire

Cantons	Age prescrit pour l'entrée à l'école primaire (Années d'âge accomplies)	Durée de la scolarité obligatoire (années)
Zurich . . . . .	6	8
Berne . . . . .	6	9
Lucerne . . . . .	6	8 (1)
Uri . . . . .	7	7
Schwyz . . . . .	7	7
Unterwald-le-Haut . . . . .	7	7
Unterwald-le-Bas . . . . .	7	7
Glaris . . . . .	6	8
Zoug . . . . .	7	7
Fribourg . . . . .	7	8—9 (2)
Soleure . . . . .	7	8 (3)
Bâle-Ville . . . . .	6	8
Bâle-Campagne . . . . .	6	8
Schaffhouse . . . . .	6	8
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	6	8
Appenzell Rh.-Int. . . . .	6	7
Saint-Gall . . . . .	6	8
Grisons . . . . .	7	8
Argovie . . . . .	7	8
Thurgovie . . . . .	6	8—9 (4)
Tessin . . . . .	6	9
Vaud . . . . .	7	9 (5)
Valais . . . . .	7	8
Neuchâtel . . . . .	6	9
Genève . . . . .	6	9

(1) Dans les communes dont la population est en majorité agricole, la durée de la scolarité obligatoire peut être réduite par une décision du conseil d'éducation.

(2) Filles 8 ans, garçons 9 ans.

(3) District de Bucheggberg, 9 ans.

(4) Suivant les communes.

(5) Les garçons âgés de 15 ans révolus qui entrent en apprentissage peuvent être dispensés de fréquenter l'école la 9e année.

## Droit des cantons à la subvention sous le régime actuel et d'après le nouveau projet de loi

Bases du nouveau régime :

*Subvention totale*: 3 688 587 francs (économie de 350 544 francs par rapport au régime actuel).

*Subvention de base*: 4 francs par enfant de 7 à 15 ans.

*Supplément de montagne*: 8 francs par enfant de 7 à 15 ans dans les cantons d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, d'Appenzell Rh.-Ext., d'Appenzell Rh.-Int., des Grisons, du Tessin et du Valais.

*Supplément linguistique*: 15 francs pour tous les enfants de 7 à 15 ans, habitant le canton du Tessin et pour les enfants de langue italienne, âgés de 7 à 15 ans habitant le canton des Grisons; 30 francs pour les enfants de langue romanche, âgés de 7 à 15 ans, habitant le canton des Grisons.

Cantons	Subventions calculées sur la base de la population de résidence en 1950 (régime actuel)				Subventions calculées selon le nombre des enfants de 7 à 15 ans en 1950 (régime proposé)				Différence par rapport à la subvention actuelle + = en plus - = en moins
	Subvention de base 75 c.	Suppl. de montagne 54 c.	Suppl. linguistique 60 c.	Subvention globale	Subvention de base 4 fr.	Suppl. de montagne 8 fr.	Suppl. linguistique 15 fr. (1)	Subvention globale	
Zurich . . . . .	582 752	—	—	582 752	326 700	—	—	326 700	— 256 052
Berne . . . . .	601 457	—	—	601 457	410 820	—	—	410 820	— 190 637
Lucerne . . . . .	167 437	—	—	167 437	136 148	—	—	136 148	— 31 289
Uri . . . . .	21 417	15 420	—	36 837	18 700	37 400	—	56 100	+ 19 263
Schwyz . . . . .	53 312	38 384	—	91 696	44 492	88 984	—	133 476	+ 41 780
Unterwald-le-H. . .	16 594	11 947	—	28 541	14 704	29 408	—	44 112	+ 15 571
Unterwald-le-B. . .	14 542	10 470	—	25 012	12 680	25 360	—	38 040	+ 13 028
Glaris . . . . .	28 247	—	—	28 247	19 660	—	—	19 660	— 8 587
Zoug . . . . .	31 679	—	—	31 679	25 876	—	—	25 876	— 5 803
Fribourg . . . . .	119 021	—	—	119 021	106 644	—	—	106 644	— 12 377
Soleure . . . . .	127 881	—	—	127 881	91 680	—	—	91 680	— 36 201
Bâle-Ville . . . . .	147 374	—	—	147 374	74 400	—	—	74 400	— 72 974
Bâle-Campagne . . .	80 662	—	—	80 662	52 212	—	—	52 212	— 28 450
Schaffhouse . . . . .	43 136	—	—	43 136	29 668	—	—	29 668	— 13 468
Appenzell Rh.-E. . .	35 953	25 887	—	61 840	25 360	50 720	—	76 080	+ 14 240
Appenzell Rh.-I. . .	10 070	7 251	—	17 321	8 808	17 616	—	26 424	+ 9 103
Saint-Gall . . . . .	231 829	—	—	231 829	173 384	—	—	173 384	— 58 445
Grisons . . . . .	102 825	74 034	33 975	210 834	80 480	160 960	226 260 <sup>2)</sup>	467 700	+ 256 866
Argovie . . . . .	225 586	—	—	225 586	165 972	—	—	165 972	— 59 614
Thurgovie . . . . .	112 304	—	—	112 304	78 684	—	—	78 684	— 33 620
Tessin . . . . .	131 291	94 530	105 033	330 854	81 604	163 208	306 015	550 827	+ 219 973
Vaud . . . . .	283 189	—	—	283 189	170 800	—	—	170 800	— 112 389
Valais . . . . .	119 384	85 956	—	205 340	103 964	207 928	—	311 892	+ 106 553
Neuchâtel . . . . .	96 114	—	—	96 114	52 740	—	—	52 740	— 43 374
Genève . . . . .	152 188	—	—	152 188	68 548	—	—	68 548	— 83 640
<b>Total</b>	<b>3 536 244</b>	<b>363 879</b>	<b>139 008</b>	<b>4 039 131</b>	<b>2 374 728</b>	<b>781 584</b>	<b>532 275</b>	<b>3 688 587</b>	<b>— 350 544</b>

(1) 30 francs pour les enfants de langue romanche âgés de 7 à 15 ans habitant le canton des Grisons.

(2) 6211 enfants de langue romanche et 2662 enfants de langue italienne âgés de 7 à 15 ans.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la subvention en faveur de l'école primaire publique (Du 23 janvier 1953)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6387
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1953
Date	
Data	
Seite	240-256
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 034

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.