UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Article scientifique | Article | 2012

Published version | Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

La Suisse et l'enseignement aux XIXe-XXe siècles. Le prototype d'une « fédération d'États enseignants »?

Hofstetter, Rita

How to cite

HOFSTETTER, Rita. La Suisse et l'enseignement aux XIXe-XXe siècles. Le prototype d'une « fédération d'États enseignants »? In: Histoire de l'éducation, 2012, n° 134, p. 59–80. doi: 10.4000/histoire-education.2499

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:30643
Publication DOI: 10.4000/histoire-education.2499

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

ISSN 0221 6280

HISTOIRE DE L'ÉDUCATION

134
avril-juin
2012

L'État et l'éducation en Europe XVIII^e^-XXI^e^ siècles

sous la direction de
Jean-Noël LUC et Philippe SAVOIE

ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE LYON
Institut français de l'Éducation

NUMÉRO 134 | AVRIL-JUIN 2012

HISTOIRE DE L'ÉDUCATION

L'État et l'éducation en Europe XVIII^e^-XXI^e^ siècles

sous la direction de
Jean-Noël LUC et Philippe SAVOIE

ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE LYON
Institut français de l'Éducation

Rédaction

Philippe Savoie, Emmanuelle Picard, Renaud d'Enfert, Boris Noguès. LARHRA (UMR 5190), École normale supérieure de Lyon – Institut français de l'Éducation

Rédacteur en chef : Philippe Savoie
Édition électronique : Emmanuelle Picard
Coordination éditoriale : Renaud d'Enfert
Notes critiques et comptes rendus : Boris Noguès

Comité de rédaction

Bruno Belhoste, université Panthéon-Sorbonne-Paris 1
Annie Bruter, Service d'histoire de l'éducation
Pierre Caspard, Service d'histoire de l'éducation
Jean-François Chanet, Institut d'études politiques de Paris et Institut universitaire de France
Serge Chassagne, université Lumière-Lyon 2
Jean-François Condette, université d'Artois
Willem Frijhoff, université libre d'Amsterdam
Ivan Jablonka, université du Maine-Le Mans
Thierry Kouamé, université Panthéon-Sorbonne-Paris 1
Jean-Luc Le Cam, université de Bretagne occidentale
Jean-Noël Luc, université Paris-Sorbonne-Paris 4
Gilbert Nicolas, université de Haute-Bretagne-Rennes 2
Rebecca Rogers, université René-Descartes-Paris 5
Marianne Thivend, université Lumière-Lyon 2
Jacques Verger, université Paris-Sorbonne-Paris 4

Secrétaire de rédaction

Cécile Malhey-Dupart, École normale supérieure de Lyon

Pour toute correspondance avec la rédaction :
Revue *Histoire de l'éducation* – École normale supérieure de Lyon
15, parvis René Descartes – BP 7000 69342 Lyon Cedex 07
revue.histoire-education@ens-lyon.fr

Pour toute correspondance concernant les comptes rendus :
Revue *Histoire de l'éducation* – Service d'histoire de l'éducation
45, rue d'Ulm – 75230 Paris Cedex 05

© ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE LYON, Lyon, 2012
ISSN : 0221 6280 • ISBN : 978-2-84788-383-1 • Réf. : RH 134
Directeur de la publication :
Olivier Faron, directeur général de l'École normale supérieure de Lyon.

Illustration de la couverture :
Château du Valentino, à Turin, siège de l'école d'architecture de l'École polytechnique de Turin et ancienne résidence royale de la maison de Savoie (photo par E. B. Morse, sur www.flickr.com).

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes des paragraphes 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies et reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, sous réserve de mention du nom de l'auteur et de la source, que « les analyses et les courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information », « toute représentation ou reproduction totale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Une telle représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Philippe SAVOIE
L'État et l'éducation en Europe occidentale
Comparaison et jeux de miroirs 5

Willem FRIJHOFF
Exception française, normalité hollandaise ?
Questions sur l'évolution comparée du système universitaire
autour de la création de l'Université impériale 19

Robert D. ANDERSON
Centralisation et décentralisation dans la formation des élites
en France et en Grande-Bretagne à l'époque contemporaine 39

Rita HOFSTETTER
La Suisse et l'enseignement aux XIX^e^-XX^e^ siècles
Le prototype d'une « fédération d'États enseignants » 59

Antonio VIÑAO
État et éducation dans l'Espagne
contemporaine (XIX^e^-XX^e^ siècles) 81

Luciano PAZZAGLIA
La dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie
du *Statuto Albertino* de 1848
à la Constitution républicaine de 1948 109

Résumés | Summaries | Zusammenfassungen | Resúmenes 123

La Suisse et l'enseignement aux XIX^{e}-XX^{e} siècles Le prototype d'une « fédération d'États enseignants » ?

Rita HOFSTETTER

L'historien sollicité pour analyser le rôle de l'État dans l'enseignement en Suisse durant ces deux derniers siècles est devant un dilemme : est-il possible s'agissant de la Confédération helvétique, de parler d'un – et d'un seul – État enseignant alors même que les cantons, dont le nombre passe de treize à vingt-six, demeurent de tout temps très jaloux de leur souveraineté en matière d'éducation ? Sur quelles structures politiques et scènes géographiques l'historien doit-il dès lors se projeter ?

Cerner ce que signifie l'État enseignant en Suisse est d'autant plus complexe que sa définition se joue à la croisée de plusieurs scènes (cantonales, intercantonales, fédérale) et ne cesse d'être questionnée depuis la première Constitution qui instaure la République helvétique (1798), aux deux suivantes, qui fondent l'État fédéral (1848, 1874) et dont les principes de base sont en vigueur encore aujourd'hui. Se confrontent, deux siècles durant, deux conceptions opposées du problème : l'une, centralisatrice, plaide pour que la formation devienne une pleine attribution de la Confédération ; l'autre, fédéraliste (plus consensuelle et en cela même durablement privilégiée), considère que l'État fédéral n'est point légitimé à intervenir sur les questions scolaires qui relèvent exclusivement des

attributions des Cantons[1]. Prendre la Suisse comme cadre d'analyse invite dès lors l'historien à étudier les tentatives réitérées de construire un espace suisse de la formation et les controverses que suscite cette « nationalisation ». Nous allons nous y attacher dans la première et principale partie de cet article, en focalisant l'attention sur quelques périodes et instruments-clés de ce processus, encore en cours aujourd'hui tant sont tenaces les résistances devant toute restriction des prérogatives scolaires des Cantons au profit de la Confédération.

Ainsi, aux XIX^e^ et XX^e^ siècles, c'est sur chacune des multiples scènes cantonales que s'institue, *de facto*, l'État enseignant. Un processus qui ne s'accomplit certes pas en vase clos, la dynamique intercantonale et les pressions confédérales et internationales l'influençant à des titres divers. C'est ce que nous allons montrer dans un second temps en évoquant brièvement deux exemples. Le premier souligne la diversité des positions des Cantons à l'égard de l'obligation de l'instruction – un emblème de l'État enseignant – notamment à l'heure où la Constitution fédérale s'en porte garante. Le second focalise son attention sur un Canton particulier pour cerner, toujours synthétiquement, comment s'y édifie concrètement l'État enseignant au fil du temps. Il s'agit de la République, puis Canton de Genève, un exemple significatif dans le cadre de cette publication, puisque la République de Genève, sous annexion française entre 1798-1813, est intégrée à l'Université impériale au moment de sa création et participe ainsi à la naissance de l'État enseignant français.

I – La construction d'un espace suisse de la formation

Cette première partie restitue, dans le dessein d'en cerner les ressorts et contradictions, les multiples initiatives pour harmoniser, à défaut de centraliser, l'enseignement au niveau de la Confédération helvétique. Alors qu'elle termine le XVIII^e^ siècle dotée d'une constitution unitaire et d'un plan d'éducation centralisateur, la Suisse mettra en réalité plus de deux siècles pour construire ce que l'on appelle aujourd'hui un « espace suisse de la formation ». Les attributions scolaires de l'État y sont néanmoins progressivement étendues, mais d'abord au niveau cantonal, puis, progressivement, intercantonal et

1 Nous recourons à la majuscule pour désigner une entité juridique et politique, soit un État cantonal, et non une simple réalité géographique, pour laquelle nous réserverons la minuscule.

même fédéral. Assiste-t-on dès lors à la construction d'une fédération d'États enseignants ?[2].

1 – Des États cantonaux jaloux de leur souveraineté scolaire (1798-1870)

La Suisse s'émancipe de l'Ancien Régime dans le même temps où elle est incorporée à l'espace stratégique français et devient un champ de bataille en Europe. Comme c'est le cas en nombre d'autres États occidentaux[3], l'école est conçue, tout au long du XIX^e siècle, comme l'instrument même de cette nouvelle conscience collective.

La République helvétique (1798-1803) et son projet pédagogique centralisateur

La Constitution de 1798 fonde la République helvétique, dans le dessein de construire une nation « une et indivisible » à l'administration désormais centralisée :

> « La République helvétique est une et indivisible.
>
> Il n'y a plus de frontière entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L'unité de patrie et d'intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques.
>
> On était faible de toute sa faiblesse individuelle ; on sera fort de la force de tous »[4].

---

2 Pour l'histoire sociale, politique, culturelle et économique de la Suisse, nous nous référons ici à Jean-Claude Favet (dir.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986 (2^e éd.) et Marco Jorio (dir.) *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, 2002, ainsi qu'aux données constitutionnelles mises en ligne par Cliotexte : <http://icp.ge.ch/po/cliotexte/> et par l'administration fédérale : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/index.html>.
Outre les références citées dans le texte, divers travaux sur l'État (dont Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990 ; et Pascale Laborier et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003), ainsi que les conférences prononcées à Paris (la Sorbonne et École normale supérieure) lors du colloque des 11-13 mars 2008 sur « L'État et l'éducation, 1808-2008 » constituent le socle de notre propre réflexion sur l'État enseignant. S'agissant de la Suisse, notre réflexion tire avant tout parti de travaux collectifs antérieurs, dont les contributions publiées dans Rita Hofstetter, Charles Magnin, Lucien Criblez et Carlo Jenzer (dir.), *Une école pour la démocratie. Naissance et développement de l'école primaire publique en Suisse XIX^e siècle*, Berne, Lang, 1999, et la synthèse récemment coordonnée par L. Criblez, *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen,* Berne, Haupt, 2008.

3 Cf. en particulier Andy Green, *Education and State formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 1990 ; António Nóvoa, *La construction du « modèle scolaire » dans l'Europe du Sud-Ouest (Espagne, France, Portugal). Des années 1860 aux années 1920,* thèse de doctorat, Université Paris 4-Sorbonne, 2006 ; Brian Simon, *The State and Educational Change,* London, Lawrence & Wishart, 1994.

4 Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798, art. 1^er.

Cette constitution institue le droit à l'instruction (article 7), considérant que les lumières constituent, avec la sûreté, la base du bien public (article 4). Ces idées auront du point de vue de l'enseignement un relais dans le nouveau ministre des Sciences et des Arts (2 mai 1798-8 janvier 1800), Philippe-Albert Stapfer, figure influente à Berne où il exerce alors de hautes fonctions dans l'enseignement, puis, à l'aube du Directoire, dans les instances diplomatiques en charge de négocier les conditions de l'occupation française[5]. Inspiré par certains projets d'instruction publique en débat sous la Révolution, Stapfer s'adjoint des figures pédagogiques suisses bien connues, le Père Grégoire Girard, Johann Heinrich Pestalozzi, Daniel Johannes Heinrich Zschokke, pour concevoir un plan d'éducation contribuant à forger cette République une et indivisible.

Son pari est celui de nombre d'États qui se revendiquent de la Révolution et de l'élargissement des droits du peuple[6] : il s'agit de diffuser très largement l'instruction, puisque le devenir de la République dépend des lumières de chacun de ses citoyens ; l'enjeu est de donner une identité collective à cette juxtaposition d'individus que tout distingue : confession, langue, culture, traditions. Aussi s'attache-t-il d'emblée à élaborer un Plan d'éducation (1798) qui vise à établir une organisation véritablement nationale de l'instruction publique. Trois axes sont privilégiés : unifier la structure scolaire au niveau national, pour harmoniser le système, les programmes, les contenus pédagogiques, en particulier s'agissant du réseau élémentaire, afin de garantir l'éducation de toute la nation et de chacun de ses citoyens ; établir une École normale nationale, qui assure une formation unifiée et de qualité à tous les enseignants sur tout le territoire ; réunir en une seule Université nationale toutes les chaires alors disséminées pour y concentrer les savants les plus érudits et assurer ce faisant l'avancement et le rayonnement des sciences et des arts[7], une Université en charge d'exercer une surveillance générale sur l'ensemble du corps enseignant.

---

5 Rudolf Luginbühl, *Philippe-Albert Stapfer. Ancien ministre des Arts et Sciences et ministre plénipotentiaire de la République helvétique 1766-1840,* Paris, Fischbacher, 1888, p. 56 *sq.* (L'appendice reproduit des documents d'époque, des lettres et allocutions de Stapfer et son projet de loi sur les écoles élémentaires).

6 Jean-François Chanet, « Instruction publique, éducation nationale et liberté d'enseignement en Europe occidentale au XIX^{e} siècle », *Paedagogica historica*, vol. 41, n^{os} 1 et 2, 2005, p. 9-29 ; Dominique Julia, *Les trois couleurs du tableau noir. La Révolution*, Paris, Belin, 1981.

7 «En retranchant des lycées et académies helvétiques cette foule de chaires de droit, de théologie, de médecine, et autres sciences d'application, qui sont enseignées dans tous ses instituts, et qui ne font que répéter vingt fois la médiocrité et la nullité, sans qu'il en résulte un seul vraiment bon cours de ces sciences, on gagnera un nombre considérable de traitements et de professeurs, pour en former une seule université centrale ». (Lettre de Stapfer de décembre 1798, cité par Luginbühl, *Philippe-Albert Stapfer…, op. cit.*, p. 85).

Stapfer s'attache dans le même temps à mener une vaste enquête auprès des instituteurs du pays, pour connaître l'état des écoles. Les quelque 2 500 réponses à ce questionnaire, soigneusement conservées et dont l'analyse mérite d'être poursuivie[8], vont permettre au nouveau ministre d'ajuster ses initiatives et décrets aux besoins réels de chaque école pour en assurer l'amélioration, Stapfer ambitionnant moins de tout révolutionner – comme en d'autres contrées – que de restaurer ce qui peut l'être. Connaissant visiblement bien les caractéristiques propres à cette République helvétique, Stapfer propose alors une solution que l'on pourrait considérer comme les prémisses du fameux « compromis helvétique » : cette centralisation imposante est compensée par l'établissement de conseils d'instruction publique au sein de chaque canton. Supposés connaître et représenter les particularités locales, ces conseils sont composés par les esprits jugés les plus éclairés, compétents en matière scolaire, déliés des pouvoirs politiques, mais acquis aux thèses libérales. Autrement dit, il s'agit, moyennant ces conseils, de prendre en compte les particularismes locaux non pour les renforcer, mais pour les dépasser et « faire entrer la Suisse dans la modernité »[9]. Agréé par le Directoire, le Plan d'éducation de Stapfer de 1798 connaîtra ensuite une destinée similaire à celle de la plupart des projets pédagogiques révolutionnaires[10]. Il fera l'objet de débats et renvois en commissions, suscitant controverses, amendements, compromis. Puis il sera enterré dans le même temps où prend fin le Directoire.

Alors que la République helvétique s'était engagée dans un processus de centralisation maximal, cinq ans plus tard, à l'issue d'une succession de coups d'État, l'Acte de médiation[11] édicté en 1803 par Napoléon procède de la logique inverse : les Cantons retrouvent leur souveraineté, y compris en

8 Dans le prolongement des travaux de Hans-Ulrich Grunder, « Stapfers Enquête und das helvetische Schulprogramm », *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, n° 3, 1998, p. 348-364 ; Anna Büttikofer, *Staat und Wissen. Ursprünge des modernen schweizerischen Bildungssystems im Diskurs der Helvetischen Republik*. Berne, Haupt, 2006 ; Markus Fuchs, « Des rationale Staat und sein Burökratischen Grenzen. Philipp Albert Stapfer auf der Suche nach den Antworten der Luzerner Schul-Enquête », *Zeitschrift fur pädagogische Historiographie*, vol. 16, n° 2, 2010, p. 122-128 ; Programme de recherche FNS en cours, dirigé par Fritz Osterwalder, *Das Niedere Schulwesen in der Schweiz am Ende der Frühen Neuzeit. Edition und Auswertungen der Stapfer-Enquête von 1799*.

9 Daniel Hameline, *L'éducation dans le miroir du temps*. Lausanne, LEP, 2002, p. 62.

10 Bronislaw Baczko, *Une éducation pour la démocratie : textes et projets de l'époque révolutionnaire*, Paris, Garnier, 1982 (rééd. 2000, Genève, Droz).

11 L'Acte de médiation s'apparente à une constitution et fut élaboré sur la demande des Suisses afin d'en finir avec leurs conflits internes, menaçant la République helvétique de dissolution. Bien que l'indépendance de la Suisse soit reconnue, l'Acte confirme simultanément l'emprise française sur le pays, Napoléon gardant de fait la mainmise sur la politique extérieure de la Suisse. Archives fédérales, Berne, BAR KO. Bd.

matière d'éducation. Et ce qui est crucial pour notre propos, c'est que les conseils d'instruction publique mis sur pied par Stapfer dans chaque canton subsistent. Leur existence est pleinement concordante avec la logique ultrafédéraliste de la Restauration et de la Diète de 1815 (le Pacte fédéral réunit alors vingt-deux cantons). Tels qu'ils se développeront au XIX^{e} siècle, ces conseils s'inscrivent à la fois en rupture et en continuité avec l'esprit de Stapfer et sa conception de l'école comme instrument pour construire une nation unifiée. Ils seront soumis de fait aux notabilités locales et deviendront parfois le siège de leurs intrigues et pressions, politiques et confessionnelles ; mais, en réunissant des esprits éclairés, ils constitueront aussi un relais pour moult réformes éducatives[12]. En particulier dès les années 1830, sous la Régénération, qui voit les gouvernements libéraliser progressivement leurs régimes, élargir l'accès à la citoyenneté et dès lors aussi l'accès à l'instruction, s'attachant à renforcer les attributions scolaires de l'État (cantonal). Ce mouvement s'opère dans la plupart des cantons suisses, certes avec un décalage patent entre villes et campagnes, régions protestantes et catholiques, industrialisées ou non. Il contribue à une forme d'unité nationale, la Confédération constituant alors « un îlot républicain au milieu d'États monarchiques »[13].

Un État national (1848) dépourvu d'attributions scolaires

À l'issue d'une phase de réformes qui voit nombre de cantons accéder à la démocratie et multiplier les accords et traités intercantonaux, on assiste, sous la pression des forces unificatrices[14], à une phase clé dans la construction de l'État fédéral moderne, qui aboutit à l'adoption en 1848 de la première Constitution fédérale. Celle-ci transforme la confédération d'États en un État fédéral, de régime républicain et démocratique[15], dotant la Suisse des principaux organes d'un État central, dont un parlement, un gouvernement, un tribunal, des ressources financières et des institutions à la mesure de ses ambitions unificatrices. Le débat sur l'enseignement a dès lors nécessai-

12 A. Bütikhofer, *Staat und Wissen…, op. cit.* ; F. Osterwalder, *Vorlesung…, op. cit.*

13 *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, op. cit.*, p. 575.

14 Non sans confrontations parfois violentes, en particulier entre cantons catholiques conservateurs et cantons protestants libéraux, comme en témoignent les crises de 1841, occasionnées précisément par des différends scolaires (le Canton d'Argovie supprime les couvents, provocation à laquelle celui de Lucerne rétorque par le rappel des jésuites), puis du Sonderbund, « alliance séparée » entre catholiques pour préserver, fort aussi de soutiens internationaux, leur souveraineté. Et c'est à l'issue d'une véritable guerre civile que la Diète impose la paix et établit l'État fédéral.

15 Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris-Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967.

rement lieu. Il est toutefois promptement résolu : les Cantons gardent leur totale souveraineté.

Nous assistons là à un paradoxe étonnant : l'enjeu de 1848 est bien d'instituer un État fédéral puissant pour construire une nation unifiée, impliquant la volonté d'instiller à chacun de ses habitants (alors au nombre de 2,393 millions, répartis désormais sur vingt-cinq cantons), la conscience de cette commune appartenance à une même patrie. Mais il est alors impensable que ceci se fasse au détriment des attributions scolaires des Cantons et inconcevable de prendre des mesures constitutionnelles, coercitives, pour imposer un système d'enseignement unifié sur le territoire national, tant ce peuple que l'on tente tant bien que mal d'unir sous une même bannière est hétéroclite du point de vue confessionnel, linguistique, social, culturel.

De fait, au niveau des Cantons, dans la pratique et dans les esprits mêmes, on s'accorde pour concevoir l'éducation comme un moyen de construire la nation et de fonder la démocratie. Et nombreux sont les départements de l'Instruction publique cantonaux qui vont conférer une couleur plus nationale à leur programme : géographie nationale, histoire nationale, instruction civique font alors leur apparition, la gymnastique militaire se développe, les langues reconnues comme nationales – l'allemand, le français, l'italien –, parviennent peu à peu à s'imposer dans les programmes[16].

Lors des débats dans les Chambres fédérales, analysés par Criblez[17], on envisage la création d'écoles normales aux frais de la Confédération et d'une Université fédérale. Mais même cette idée demeure controversée : les cantons romands craignent l'hégémonie intellectuelle alémanique, les cantons catholiques l'hégémonie protestante, les cantons conservateurs l'hégémonie des libéraux. Par ailleurs, les cantons qui ont déjà une université redoutent la réduction de son audience. Autrement dit, les conflits latents entre cantons se répercutent toujours sur les questions scolaires et retiennent les initiatives visant à déléguer de réelles attributions à la Confédération. Il en découle que la

16 Lucien Criblez et Rita Hofstetter, « Erziehung zur Nation. Nationale Gesinnungsbildung in der Schule des 19. Jahrhunderts », *in* U. Altermatt, C. Bosshart-Pfluger et A. Tanner (éd.), *Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.-20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 1998, p. 167-188. Voir également le programme de recherche Sinergia CRSII1-141826 *Die gesellschaftliche Konstruktion schulischen Wissens. Zur Transformation des schulischen Wissenskorpus und dessen bildungspolitischer Konstructionsprincipien seit 1830* (2013-2016), dans le cadre duquel s'inscrit cet article.

17 Lucien Criblez, « 1848 : Revolution, Bundesstaatwsgründung und Bildungspolitik in der Schweiz », *Zeitschrift für Pädagogik*, n° 6, 1998, p. 831-851 ; et L. Criblez (éd.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Bern, Haupt, 2008.

première Constitution fédérale qui donne naissance à l'État fédéral ne contient qu'un seul article définissant ses attributions scolaires ; il tient tout entier en une seule phrase : « La Confédération a le droit d'établir une université et une école polytechnique » (article 22). Quand il s'agit de passer à l'acte, les réticences se renforcent. Seule une École polytechnique verra le jour en 1854, à Zurich, à savoir une institution qui se concentre sur des contenus relatifs aux sciences physiques et naturelles et qui est censée soutenir directement l'essor industriel, que l'on reconnaît comme un enjeu national, relevant de droit de l'État fédéral ; une institution que l'on tolère aussi parce que l'on estime qu'elle ne porte pas préjudice aux traditions culturelles de chaque canton, les sciences dites exactes étant supposées moins connotées d'un point de vue idéologique.

L'État moderne qu'est la Confédération helvétique, de surcroît volontiers considérée comme une terre de pédagogues, est donc créé sans concéder une quelconque attribution scolaire au niveau fédéral. Chaque État cantonal estime de son droit d'avoir la haute main sur la définition de sa législation et de son organigramme scolaire, sur la gestion de ses crédits et de son administration, sur le choix de ses maîtres et des programmes scolaires. Relayant les communes, communautés confessionnelles et initiatives particulières investies de longue date dans l'éducation populaire[18], nombre de Cantons mettent progressivement sur pied tout au long du XIX^e^ siècle une instruction publique rattachée à la puissance publique : ils mandatent l'État cantonal pour organiser un système scolaire public complet et cohérent, doté d'une administration scolaire et d'enseignants dûment formés, assumant donc les attributions essentielles de ce que nous désignons ici comme un État enseignant. Inaugurée avec l'Acte de médiation, cette distribution des rôles perdurera jusqu'au dernier tiers du XIX^e^ siècle.

2 – Premières brèches dans les souverainetés cantonales (fin XIX^e^ et XX^e^ siècles)

Une nouvelle phase s'amorce à l'aube des années 1870. La Suisse s'inscrit alors à sa façon dans le mouvement d'exacerbation des nationalismes, qui va contribuer à renforcer les tendances centralisatrices. Elle en est aussi victime, puisque les divisions entre les nations voisines se répercutent en son sein, où s'amplifient les oppositions entre contrées germanophones et

18 Pierre Caspard, « Pourquoi l'État s'est-il intéressé à l'éducation ? (1750-1830) », *Musée neuchâtelois*, 1994, p. 93-105.

francophones, catholiques et protestantes, conservatrices et libérales, industrialisées et rurales.

L'État fédéral se porte constitutionnellement garant du droit à l'instruction (1874)

Dès 1869, le pays est confié à une majorité radicale, impatiente de réviser la constitution pour renforcer et moderniser la Confédération ; les mesures anticléricales et centralisatrices du projet le conduisent à l'échec. C'est aux mains des laïcistes que la Confédération est confiée dès 1873 (en réaction aussi à la proclamation récente du dogme d'infaillibilité papale), lesquels s'empressent de proposer une nouvelle révision de la Constitution, tout en redoublant de tactique pour parvenir à leurs fins : il s'agit non plus de rallier les catholiques mais d'obtenir l'appui des cantons de Suisse romande. Dès lors, ils amenuisent le caractère centralisateur de leurs propositions et en accentuent en revanche les dispositions anticléricales. C'est sous l'emprise de cette conception laïciste et fédéraliste que les chambres fédérales redéfinissent la constitution et les attributions scolaires de la Confédération. Avec succès : cette nouvelle constitution est plébiscitée le 19 avril 1874 par la Suisse protestante, industrielle et urbaine, face au refus énergique des catholiques et celui, plus tiède, des conservateurs protestants et des libéraux modérés.

Comme l'analyse finement Criblez[19], le débat sur l'école cristallise toutes les attentions et exacerbe les confrontations, notamment entre les fédéralistes et les centralistes. Pour ces derniers, construire une nation forte, unie, constitue le seul moyen de résister efficacement aux impérialismes extérieurs (on interprète d'ailleurs l'ultramontanisme en ce sens), et l'école constitue l'instrument privilégié pour ce faire. L'ingérence de la Confédération dans les souverainetés cantonales est justifiée par trois arguments : l'extension des droits démocratiques exige une garantie quant au niveau d'instruction du peuple ; la mobilité croissante de la population présuppose une harmonisation minimale du système et plus particulièrement la neutralité confessionnelle de l'école publique ; les victoires prussiennes engendrent aussi en Suisse la conviction qu'une centralisation du système scolaire contribue à la force de la nation[20]. Aussi, pour la première fois, des prérogatives scolaires sont-elles reconnues à l'État

19 L. Criblez, « L'article sur la formation dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874 », in *Une école pour la démocratie… op. cit.*, p. 263-286.

20 *Id.*, p. 267.

fédéral suisse, mais elles sont définies en conformité avec l'esprit fédéraliste et laïciste de la nouvelle Constitution :

> « La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.
>
> Les cantons pourvoient à l'instruction primaire qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire, et, dans les écoles publiques, gratuites.
>
> Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance. La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations »[21].

Il s'agit d'une brèche décisive, bien que les incidences directement perceptibles sur le terrain soient à relativiser. Si l'on concède des attributions scolaires à la Confédération, c'est parce qu'elles avalisent des pratiques. Obligation et gratuité sont de fait déjà prescrites dans quasi toutes les lois cantonales[22], ce qui ne signifie pas qu'elles soient effectives partout. Le changement est plus important, et plus problématique surtout, concernant le troisième principe, la laïcité, qui pose la question de l'extension des prérogatives des pouvoirs civils et du contrôle du réseau privé. La constitution fédérale de 1874 n'aborde d'ailleurs pas explicitement la question de la liberté d'enseignement ; les Cantons restent libres de la garantir, de la reconnaître, de la limiter ou de l'interdire (à l'exception notable des jésuites, interdits d'enseignement puis même d'établissement sur le territoire), mais ils ne peuvent toutefois abdiquer leur devoir de veiller à ce que chaque enfant bénéficie de l'instruction élémentaire, ce qui exige un contrôle généralisé sur l'enseignement dispensé dans les établissements particuliers[23]. Précisément, c'est dans ce but que, dès 1874, le Conseil fédéral invite les gouvernements cantonaux à lui présenter un rapport sur l'état de l'instruction dans leur canton et sur les mesures envisagées pour harmoniser la législation et les pratiques avec les prescriptions fédérales. Puis, en s'inspirant du modèle du Bureau de l'école publique de Washington, le parlement fédéral décide la création d'un secrétaire de l'instruction publique chargé de

---

21 Article 27 de la Constitution fédérale suisse de 1874.

22 R. Hofstetter *et al.* (éd.), *Une école pour la démocratie, op. cit.*

23 Numa Droz, *Art. 27 der Bundesverfassung und der Primarunterricht in der Schweiz. Bericht an den schweizerischen Bundesrath vom eidg. Departement des Innern*, Bern, Stämpfli, 1878 ; R. Hofstetter, *Les lumières de la démocratie. Histoire de l'école primaire publique à Genève au XIX^e siècle*, Berne, Lang, 1998.

veiller à cette harmonisation. Ce secrétaire étant présenté par les opposants comme un bailli scolaire menaçant la souveraineté cantonale, la proposition fait l'objet d'un référendum et se voit balayée à une énorme majorité par le peuple le 26 novembre 1882.

Aussi, bien que soit désormais assurée la primauté de la puissance publique civile sur les pouvoirs privés et religieux, prévaut en dernier ressort cet esprit fédératif caractéristique de la politique suisse, un esprit jugé plus propice à assurer l'unification du pays qu'une centralisation excessive. Chaque canton conserve ainsi une large souveraineté en matière scolaire, liberté dont chaque État cantonal tire parti pour préserver l'essentiel de ses prérogatives et spécificités scolaires. Cet article constitutionnel régit aujourd'hui encore le système scolaire en Suisse, non sans avoir été quelque peu amendé, mais nullement sur le fond[24]. On pourrait décrire cette phase en parlant d'une fédération de vingt-cinq (puis vingt-six) États enseignants, autrement dit de vingt-cinq entités différentes qui gèrent à leur convenance leur réseau scolaire, mais désormais dans le cadre prescrit par la Confédération, qui présuppose l'obligation de l'instruction, la gratuité et la laïcité de l'école publique. C'est grâce à d'autres instances et instruments que va s'opérer parallèlement un processus plus ample d'harmonisation, contribuant très progressivement à unifier le paysage suisse du point de vue éducatif. Nous n'en évoquerons que les principaux, qui se situent sur deux niveaux différents et illustrent cette logique du compromis bien helvétique.

L'emprise du Département militaire fédéral (tournant des XIX^e et XX^e siècles)

Parmi les attributions incontestées de la Confédération, se trouve la sécurité, et donc les affaires militaires. C'est par ce biais que vont s'opérer les premières véritables pressions fédérales et l'harmonisation des institutions scolaires au XIX^e siècle. Dès 1874, la gymnastique est placée sous la juridiction du Département militaire fédéral, cette discipline scolaire constituant désormais l'unique dont les contenus soient unifiés sur tout le territoire. Mais surtout, tout citoyen suisse étant tenu au service militaire, on va se servir de l'armée pour s'assurer du niveau d'instruction d'une partie de la population,

24 La Confédération obtiendra certes le droit en 1902 (art. 27 bis de la Constitution) de subventionner les Cantons pour les aider à remplir leurs obligations scolaires ; depuis 1884, elle apporte aussi son aide à l'enseignement professionnel. Au niveau des diplômes de maturité (équivalent du baccalauréat), une unification sera aussi assurée.

en l'occurrence les citoyens masculins exclusivement, soit un tiers des habitants. Ces décisions découlent elles aussi de la conviction répandue, en Suisse comme dans les nations voisines, que l'instruction est la condition d'une nation éclairée et conquérante, aussi bien du point de vue économique que militaire.

Rappelons qu'en 1817 déjà, la Diète fédérale avait créé une école centrale de formation militaire, qui vérifiait aussi la maîtrise des savoirs élémentaires[25]. Ces examens deviennent progressivement un moyen de pression sur les écoles et les cantons. En 1875, juste après la nouvelle Constitution, la Suisse se dote d'un des premiers systèmes d'évaluation centralisée de contrôle du rendement scolaire. Les résultats sont rendus publics pour favoriser l'émulation entre les cantons. Ainsi placés en concurrence, les cantons rivalisent de zèle pour dissimuler leurs faiblesses et améliorer leurs résultats. Mais le succès même des examens de recrues et l'importance qu'on leur confère creusent leur tombe. On prend conscience que les cantons et les enseignants finalisent leurs méthodes et programmes en fonction desdits examens, privilégiant le *drill* (bachotage), qualifié explicitement de « bourrage de crâne »[26], délaissant les autres disciplines et les populations non soumises au service militaire. Ces examens sont supprimés juste avant la Grande Guerre ; quand ils seront réintroduits à l'issue de la Seconde, les examens pédagogiques militaires n'auront plus le même impact. C'est qu'entre-temps d'autres structures, nettement plus influentes, auront été mises en place.

La dynamique d'harmonisation intercantonale du XX^e^ siècle

En effet, dès le tournant des XIX^e^ et XX^e^ siècles, on assiste à une multiplication des concordats et des conférences entre les ministres cantonaux de l'instruction publique, qui vont contribuer à une progressive harmonisation de l'enseignement sur le territoire helvétique. Entre les États cantonaux, toujours souverains, et l'État fédéral, auquel inversement on dénie toute attribution scolaire, se met progressivement en place une structure intermédiaire qui représente tous les cantons et leurs sensibilités, dans une conférence commune peu à peu dotée d'un réel pouvoir. Ce phénomène témoigne à sa façon du fait que des forces centralisatrices peuvent s'exercer au sein même de structures

25 Werner Lustenberger, *Pädagogische Rekrutenprüfungen. Ein Beitrag zur Schweizer Schulgeschichte*, Zürich, Rüegger, 1996.

26 Pierre Bovet, *Les examens de recrues dans l'armée suisse. 1854-1914*, Neuchâtel/Paris, Delachaux et Niestlé, 1935.

fédéralistes, qu'elles peuvent en retour redéfinir en les réinterprétant ou en réaménageant des pratiques qui à leur tour vont permettre des changements structurels et constitutionnels.

Ce sont ici des facteurs socioéconomiques et des pressions d'en bas qui vont impulser le mouvement. Crises économiques et tensions sur le marché de l'emploi densifient dès le milieu du XIX^e siècle les flux migratoires au sein même du pays. Les parents et les enseignants revendiquent dès lors une plus grande cohérence des structures et des programmes scolaires entre cantons. À partir des années 1860, les associations enseignantes exigent cette harmonisation et revendiquent inlassablement que leur diplôme soit reconnu sur tout le territoire national. En réponse – voire en réaction à ces interpellations, pour éviter que les associations enseignantes, de plus en plus organisées et influentes, ne prennent trop de pouvoir –, les ministres cantonaux font alliance. D'abord au niveau francophone, les chefs de départements constituent au printemps 1874 la Conférence intercantonale des chefs de départements de l'Instruction publique de la Suisse romande, tout autant semble-t-il, pour favoriser cette harmonisation que pour résister à l'hégémonie germanophone (on parle même d'une hantise de la germanisation). Puis une Conférence réunissant cette fois tous les directeurs de l'Instruction Publique de Suisse (la CDIP) est constituée en 1897. Dans ce cadre, les directeurs vont laborieusement mais progressivement multiplier les concordats permettant une première harmonisation de l'école suisse[27].

Cette harmonisation s'opère d'abord par une pression concertée sur la Confédération pour qu'elle contribue au financement de l'enseignement (subvention à l'école primaire, professionnelle, puis surtout à la recherche) ; si toute ingérence sur la souveraineté cantonale demeure exclue de fait, la Confédération bénéficie, moyennant cette subvention, d'un droit de regard, puis s'institue progressivement comme instance de définition des critères de reconnaissance puis d'évaluation des performances.

L'harmonisation passe ensuite par l'élaboration et la publication de statistiques scolaires fédérales, dont on sait l'importance pour la constitution d'un État et l'efficacité de sa gestion. Pour conjurer le tableau impressionniste des innombrables législations et organigrammes scolaires, la Confédération édite

27 Hans Badertscher, *La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 1897 à 1997 : sa création, son histoire, son œuvre*, Berne, Haupt, 1997.

le *Jahrbuch für das Schweizerische Unterrichtswesen*[28], confiée à la CDIP dès sa fondation pour connaître et, ce faisant, tenter de maîtriser un tant soit peu ce qui se passe au niveau des Cantons ; l'*Annuaire de l'instruction publique*[29] s'en fait le relais quelques décennies durant, pour s'adresser aussi à la Suisse francophone afin que tous « aient le sentiment d'appartenir au même corps social »[30]. En publiant des statistiques scolaires (taux de fréquentation scolaire, niveau d'instruction, nombre d'élèves par classe, proportion de diplômés au sein de la population, etc.), ces supports éditoriaux confrontent entre eux les Cantons, avivant à leur manière l'émulation intercantonale – qui est une forme de lien.

L'harmonisation concerne enfin les structures, les programmes et les calendriers scolaires cantonaux, objets d'interminables débats. Un siècle durant, la CDIP s'emploie tant bien que mal à unifier la saison de la rentrée scolaire, l'âge du début de l'école, la durée de la scolarité obligatoire et à obtenir l'accord des cantons, au niveau régional, sur des programmes communs minimaux, le choix des manuels scolaires, etc.

Les efforts de la CDIP débouchent, non sans peine, sur le Concordat de 1970, qui s'accorde sur les derniers points évoqués ci-dessus[31]. Cette période fructueuse en concertation conduit à l'amendement de la Constitution fédérale considérant que l'éducation constitue un « domaine commun » de la Confédération et des Cantons, impliquant dès lors un élargissement des attributions fédérales. Cet amendement constitutionnel se voit toutefois une fois encore écarté à l'issue d'une votation populaire (4 mars 1973), mais cette fois non par le peuple, mais par les Cantons (selon le principe d'une double majorité, qui évite que les Cantons les plus peuplés n'imposent leur diktat aux autres).

2 – L'esquisse d'un « paysage suisse de la formation »

Ces échecs successifs n'empêchent pas les instances favorables à une plus ample harmonisation, dont les sociétés savantes et enseignantes et les

28 *Jahrbuch fur das Schweizerische Unterrichtswesen* (1882-1914) puis *Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen* (1915-1972).

29 *Annuaire de l'instruction publique* (1910-1947) qui prend ensuite pour premier titre *Études pédagogiques* (1948-1979).

30 *Annuaire de l'instruction publique*, 1910, p. 6.

31 *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.* Documents officiels. Recueil des bases légales. Liste des accords : <http://www.cdip.ch/dyn/14969.php>.

organes de la CDIP, de poursuivre leurs efforts de leur côté. Ceux-ci se verront progressivement couronnés de succès, dans le contexte de la construction de l'Europe communautaire et de nouvelles formes de mondialisation. À l'époque des Trente glorieuses, avec l'« explosion scolaire » et sous les nouvelles pressions qualificatives et économiques, qui ont pour maître mot la démocratisation et l'investissement dans le « capital humain », une forme de provincialisme helvétique prend fin. Devant l'exigence d'accéder à une reconnaissance sur la scène internationale des cursus et diplômes suisses, s'impose la nécessité de leur équivalence intercantonale. Un accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est enfin adopté et reconnu en 1993 puis élargi aux diplômes des écoles supérieures (dont la formation des enseignants et les titres académiques). Le mouvement s'amplifie par la suite, sous la pression des comparaisons internationales proposées notamment par le programme PISA[32] de l'OCDE qui, en détrônant la Suisse de son statut pour partie mythique de nation à la tête des palmarès relatifs au niveau d'instruction, confortent les politiques centralisatrices.

L'évolution au cours du XXe siècle pourrait se décrire ainsi : alors que la Constitution fédérale n'a pas changé, au niveau des cantons et dans les pratiques effectives, moyennant concordats et conférences, soit dans une logique de négociations et de compromis entre Cantons, une harmonisation des structures, des cursus et des diplômes s'opère. Ces changements de pratiques vont dans un second temps déboucher sur un changement constitutionnel, qui avalise à nouveau des décisions pour partie déjà prises au niveau des États cantonaux. Il en découle qu'en 2006, pour la première fois en Suisse, on reconnaît officiellement à la Confédération le droit de veiller, avec les Cantons, « à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation », exigeant coordination et coopération au niveau national (article 61a de la Constitution). Soumis, comme il se doit, au suffrage universel, ce changement constitutionnel a cette fois été adopté. Aussi, de nouvelles bases légales ont-elles été élaborées ; une loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles a été adoptée en 2011. Aujourd'hui, après deux siècles de pourparlers, la Confédération se voit conférer le droit et le devoir de piloter désormais le paysage suisse de la formation. Ce qui ne signifie certes pas que la Suisse bénéficie alors, comme toutes ses voisines, d'un ministère fédéral de l'Éducation et de la Formation. Longtemps écartelée entre trois départements

32 *Program for International Student Assessment.*

fédéraux[33], la formation incombera dès le 1er janvier 2013 au département fédéral de l'Économie[34], un choix fortement controversé non pas en ce qu'il renforce les attributions de la Confédération mais du fait qu'il confirme et cautionne la primauté des intérêts économiques sur la formation (l'école étant soumise elle aussi aux logiques du marché).

II – L'« État enseignant » au sein d'une Confédération d'États

L'analyse de la construction de l'État enseignant au niveau suisse se révèle donc particulièrement complexe, ne serait-ce que par cette forme de « vacance » initiale de pouvoir au niveau fédéral qui implique de se projeter sur une multiplicité d'autres scènes, cantonales en particulier. Mais l'on ne saurait se satisfaire d'une juxtaposition de monographies cantonales retraçant à ce niveau l'édification de l'État enseignant, bien que celles-ci se révèlent d'une évidente richesse, pour autant qu'elles soient bien contextualisées. Ces caractéristiques helvétiques permettent en revanche de mettre en lumière des phénomènes significatifs concernant les problématiques au cœur de cette publication. Nous avons déjà constaté que derrière des logiques fédéralistes opèrent aussi des forces centralisatrices à l'impact non négligeable, qui peuvent s'inscrire dans l'entre-deux des Cantons et de la Confédération (concordats intercantonaux). Nous avons aussi pointé que nombre de décisions constitutionnelles, au niveau national, aboutissent lorsqu'elles avalisent des pratiques (ici, au niveau des cantons voire des régions), qu'elles redéfinissent en retour. Nous avons encore montré que des normes fédérales peuvent faire l'objet d'interprétations à ce point différentes, qu'elles peuvent légitimer autant une logique ultrafédéraliste qu'une logique davantage centralisatrice, à l'exemple de l'article constitutionnel suisse qui régit depuis plus de 130 ans l'école en Suisse. Cette situation, estimons-nous de surcroît, est particulièrement propice à des analyses comparées.

33 Le département militaire pour la gymnastique, de l'Économie pour les écoles professionnelles et, enfin, de l'Intérieur, pour le pilotage global de l'enseignement, les écoles polytechniques, les universités et la recherche.

34 Désormais appelé département fédéral de l'Économie, de la Formation et de la Recherche (DEFR).

1 – Un laboratoire pour des analyses comparées : l'obligation de l'instruction, un emblème de l'État enseignant

La situation confédérale de la Suisse permet notamment de faire apparaître combien des États enseignants aux fondements politiques, culturels et religieux différents peuvent se déployer diversement alors même qu'ils sont insérés dans une même nation et soumis donc à de mêmes structures juridiques faîtières. Nous constatons que, du fait de la plasticité de la juridiction fédérale (qui a d'abord pour vocation essentielle de se porter garant du droit de chacun à l'instruction, préservant la souveraineté cantonale), l'horizon de référence des instances cantonales en charge de l'enseignement se trouve à la fois plus restreint et plus ample. Chaque Canton ajuste son école aux particularismes locaux tout en s'inscrivant dans une mouvance internationale, la Suisse alémanique se référant plutôt aux contrées germaniques, la Suisse italienne à l'Italie, la Romandie à la francophonie, tandis que les catholiques ont longtemps pour première référence la communauté internationale catholique. À la croisée d'aires culturelles et de traditions académiques et confessionnelles contrastées, la Suisse offre ainsi un laboratoire particulièrement intéressant pour des études comparées de diverses natures, par exemple pour cerner comment des « modèles » disponibles au niveau international (voire national) sont sélectionnés et retraduits en fonction de particularismes locaux[35]. Une analyse minutieuse de la manière dont les Cantons se positionnent à l'égard des trois principes fondateurs, pourrait-on dire, d'une école pour la démocratie (laïcité, gratuité, obligation) montre par exemple le poids des comparaisons et pressions intercantonales et internationales, chaque Canton se montrant soucieux d'attester qu'il se situe à la pointe de la civilisation.

Penchons-nous brièvement sur la question de l'obligation de l'instruction, l'un des trois principes, avec la gratuité et la laïcité, considérés comme fondateurs d'une école pour la démocratie ; le plus éloquent ce nous semble pour cerner la diversité de conceptions des fonctions de l'État enseignant. Une schématique comparaison entre cantons suisses (sur la base de monographies rédigées

35 Jürgen Schriewer, « L'internationalisation des discours sur l'éducation : adoption d'une "idéologie mondiale" ou persistance du style de "réflexion systémique" spécifiquement nationale ? Politiques et discours éducatifs : comparaisons internationales », *Revue française de pédagogie*, nº 146, 2004, p. 7-26.

par une pluralité de chercheurs, à partir d'un questionnaire commun)[36] permet d'aboutir à un constat étonnant. En Suisse, les cantons qui, les premiers, ont adopté l'obligation sont plutôt les cantons conservateurs, ruraux, catholiques et ce sont eux, précisément, qui seront les plus réactifs face au bailli scolaire qui devrait en vérifier l'application sous l'égide de la Confédération à la fin du XIX^{e} siècle. Inversement, les cantons libéraux, industrialisés, protestants tendent à adopter plus tardivement l'obligation (Genève est le dernier en Suisse) et s'accommoderont parfaitement de la nouvelle Constitution fédérale qui l'exige sur tout le territoire national.

De fait, l'attitude des uns et des autres à l'égard de l'obligation scolaire illustre une interprétation différente du rôle de l'État enseignant. Nous pourrions en effet en déduire que les premiers cantons à instaurer l'obligation (cantons conservateurs et catholiques) s'inscrivent dans une logique volontariste – pour enrayer le problème endémique de l'illettrisme et raviver la foi des fidèles –, pas nécessairement suivie d'effets contraignants et donc probants, ne serait-ce que pour éviter de perdre ces mêmes fidèles. Dès lors, la nouvelle Constitution fédérale de 1874 est autrement plus contraignante pour eux, puisqu'ils sont désormais tenus d'appliquer le principe. Cette mesure n'est pas interprétée comme un moyen pour l'État cantonal – ici catholique – de renforcer son ascendant, bien au contraire, puisque l'école doit être confiée à l'autorité civile, qui peut certes être étroitement liée à l'Eglise. Inversement, quand les cantons libéraux, protestants, adoptent l'obligation, ils sanctionnent davantage une pratique déjà amplement répandue qu'ils s'attachent surtout à réguler et amplifier ; l'instruction publique s'inscrit souvent sous l'égide d'un État laïque, qui n'a guère d'ambition au monopole.

Cette comparaison met en question l'idée répandue que ce principe d'obligation, comme les deux autres (laïcité et gratuité), attesterait le degré de développement d'une école démocratique, et constituerait la manifestation tangible de l'entrée d'un État dans la modernité éducative. Les comparaisons entre Cantons suisses montrent surtout la corrélation entre les enjeux d'ordre socio-économique et la fréquentation scolaire, et, à des niveaux différents, avec le niveau d'instruction et de formation de la population. On pourrait même avancer l'idée que l'obligation de l'instruction est d'abord contraignante pour les pouvoirs

36 Nous nous référons ici à un nombre restreint de cantons, qui ont fait l'objet d'études monographiques dans un ouvrage collectif problématisant cette question (Hofstetter *et al.*, *op. cit.*). Cette chronologie comparée ne saurait s'épargner une analyse rigoureuse du concept d'obligation lui-même, rapportant aussi les mesures législatives aux pratiques qu'elles peuvent confirmer, réguler ou impulser.

scolaires, ce que montre en un sens cette comparaison, l'État se devant d'offrir les conditions pour que cette instruction puisse être largement dispensée, au « tout venant » de surcroît ; analyse qui met elle aussi à la question une interprétation répandue qui ne lit cette obligation que comme nouvelle stratégie de contrôle social d'un État aspirant à une forme de toute-puissance. Visiblement, les instances publiques sont les premières à s'effrayer des contraintes que cette obligation est susceptible de faire peser sur l'État, c'est-à-dire sur elles-mêmes, lorsqu'il s'agit d'appliquer les législations et décrets.

Cet exemple montre ainsi que l'extension des attributions scolaires de l'État peut s'opérer à son corps défendant et n'induit pas nécessairement un surcroît de pouvoir pour celui-ci ; nous pourrions même en déduire dans ce cas précis que les Cantons catholiques conservateurs voient leurs prérogatives se réduire dans le même temps où s'étend l'obligation et les exigences qui en découlent, étant contraints, en vertu de la nouvelle Constitution fédérale, d'instituer une école publique neutre du point de vue confessionnel et de reconnaître les attributions scolaires d'autres instances et communautés (protestantes, athées, par exemple).

2 – L'exemple de Genève : la construction concrète d'un « État enseignant »

Évoquons un second exemple, issu d'une monographie cantonale, pour cerner comment concrètement s'édifie l'État enseignant dans ce contexte, puisque ce sont bien les Cantons, on l'aura compris, qui conservent l'essentiel des pouvoirs scolaires en Suisse. Nous avons retenu l'exemple de Genève – que nous connaissons par ailleurs le mieux[37] – particulièrement significatif, on l'a vu, puisque que cette République pourrait s'inscrire dans le bicentenaire de l'État enseignant français, appartenant elle aussi à l'Empire à l'heure de la construction de l'Université impériale. L'académie de Genève dépend alors de l'administration française, ce qu'elle semble avoir oublié, trop soucieuse d'effacer de sa mémoire cette période d'annexion, non pour se reconnaître suisse, ce qu'elle devient en 1815, mais pour sauvegarder le mythe d'une Mecque de la pédagogie, unique en son genre, qui défierait toute autorité et toute frontière par sa vocation pédagogique universelle. Certes, sous l'Empire, elle a déjà un statut particulier : elle est préservée de la logique centralisatrice et peut rester sous le contrôle de la Vénérable Compagnie des pasteurs. Elle connaît précisément à cette époque un essor considérable – qu'elle peine à reconnaître,

37 R. Hofstetter, *Les lumières de la démocratie, op. cit.*

ne pouvant concéder qu'elle en soit redevable à une puissance étrangère : le nombre de ses chaires triple (de huit à vingt-trois), elle peut constituer de véritables facultés de lettres, de sciences, de théologie, et aussi, de fait, de droit, décernant également des grades pour la première fois. Elle détient bientôt le « quasi-monopole de la formation des pasteurs pour l'ensemble de l'empire »[38]. Comme en France, l'académie de Genève a alors des attributions scolaires très étendue, qu'elle conservera une fois libérée de la tutelle française, et qui seront inscrites dans la Confédération helvétique.

Or, durant tout le premier XIX^e^ siècle, l'Académie, qui reste imprégnée du modèle français, domine l'école, une école alors toute confessionnelle, abandonnée aux libéralités particulières, ce qui reconduit et renforce les divisions sociales, sexuelles, confessionnelles. L'État cantonal en tant que puissance publique n'intervient guère, sinon pour assurer un *modus vivendi* entre catholiques et protestants ; et il se montrera même réticent à appliquer les premières lois scolaires que lui-même édicte pour séculariser dès 1834 la direction de l'école. C'est à l'issue d'une révolution radicale, en 1846, qui met fin au pouvoir du patriciat conservateur et dans le même temps au règne de l'Académie et de l'Église protestante, que s'instaure une instruction publique organiquement et juridiquement rattachée à la puissance publique. La nouvelle législation confère des attributions scolaires étendues à l'État, augmentant d'autant ses devoirs. Une loi que cette fois l'État s'empresse d'appliquer. Gratuité (1847), laïcité (1848, 1872) puis obligation de l'instruction (1872) en découleront. Du primaire au supérieur, c'est désormais l'État qui a la main haute sur l'école, mais sans jamais se revendiquer d'un monopole, auquel on est alors totalement allergique, et aussi du fait des traditions protestantes de la cité, plus encline au pluralisme, et de la mixité confessionnelle, qui précipite d'ailleurs la laïcisation de l'école.

Il s'agit plutôt d'un État qui reconnaît le principe de l'élève comme sujet de droit : l'accès à l'instruction n'est plus supposé dépendre du hasard de la naissance, renvoyant chacun à son sang, son rang, son sexe, mais présuppose le droit à l'instruction, indépendamment de toute appartenance culturelle, sociale, sexuelle. Et cela passe par la constitution d'un corps de professionnels, les enseignants en premier lieu, qui eux aussi se doivent d'être dégagés des convulsions du social, des partis pris idéologiques, religieux, politiques, pour exercer en professionnels leurs fonctions, sur la base d'une formation

38 Marco Marcacci, *Histoire de l'Université de Genève 1559-1986*, Genève, Université de Genève, 1987.

professionnelle, pédagogique, de qualité. L'Académie, elle, se transforme dans le dernier tiers du XIX^e^ siècle en Université, démultipliant les facultés, visant la professionnalisation de la recherche en privilégiant alors l'articulation entre recherche et enseignement, en référence au modèle humboldtien ; loin de s'inscrire dans une dynamique nationale, elle tourne désormais davantage son regard vers les contrées germanophones et anglophones que francophones.

On assiste ce faisant à l'édification de l'« État enseignant », concept qui désigne donc ici l'instance publique officielle que l'on mandate (et dote de moyens aussi bien juridiques qu'économiques) pour garantir le droit à l'instruction de tout un chacun, et donc l'existence d'un système scolaire public complet et cohérent assorti d'un corps de professionnels apte à en assurer la qualité. Ceci peut s'accorder avec la liberté d'enseignement, avec le droit de l'État d'exercer un contrôle sur le réseau privé et est loin d'impliquer que l'État enseignant s'inscrive dans une logique centralisatrice et prétende au monopole.

En guise de bilan et d'ouverture, on pourrait avancer qu'en Suisse, comme partout ailleurs, l'enseignement est mis à contribution pour construire une identité nationale commune à cette juxtaposition d'individus que tout distingue. Mais tout se passe comme si, en raison de cette structure fédérative et de la diversité des traditions culturelles de sa population et des cantons qui les abritent, la puissance publique ne pouvait prendre au niveau national la forme d'un État centralisateur, qui recourrait au monopole et aurait pour fonction d'imposer, de contrôler, d'administrer ni même, sur le long terme, de réguler et d'unifier. Il s'agit plutôt d'un État fédéral qui d'abord délègue, préserve, assure une forme de *modus vivendi* puis se porte garant, observe, dénombre, subventionne, coordonne et, finalement, moyennant ces fonctions – et dans un contexte de globalisation, auquel la construction de l'espace européen de la formation contribue – élargit progressivement ses attributions pour organiser, harmoniser, unifier et piloter et, par ce biais même, centraliser. Autrement dit, l'État fédéral élargit peu à peu ses responsabilités et se voit hissé au statut d'interlocuteur légitime dans la définition de cette fédération d'États enseignants, qu'il contribue en retour à redéfinir, s'ingérant progressivement dans leur souveraineté, sans pour autant, dans un premier temps, que la Constitution elle-même ait été modifiée.

C'est une manière de concrétiser voire de conceptualiser l'État enseignant dans une Confédération d'États. C'est tout du moins ainsi qu'il tend à se développer dans la Confédération helvétique. Nous pourrions même aller plus loin en avançant la thèse qu'en réalité, du fait de cette logique fédérative qui incite la Confédération à s'instituer d'abord comme garante du droit de chacun à l'instruction, quelles que soient ses appartenances sociales, confessionnelles, culturelles, linguistiques, l'État fédéral impose de fait, par réfraction, ce même modèle aux différents États cantonaux : chaque Canton doit appliquer ces principes et s'inscrire dans cette logique de neutralité et d'ouverture[39]. Quand bien même le principe de subsidiarité y demeure respecté, l'État fédéral étend de surcroît progressivement ses attributions, sous l'effet des pressions internationales qui incitent on l'a vu à une harmonisation intercantonale.

Dans la mouvance de la construction de l'espace européen de la formation, la Confédération helvétique dessine les contours d'un nouveau paysage suisse de la formation. Elle pourrait réciproquement constituer un prototype intéressant pour l'Europe, confrontée elle aussi à une fédération d'États jaloux de leur souveraineté scolaire, qu'elle aspire à réunir sous une même bannière.

Rita HOFSTETTER
Université de Genève
Rita.Hofstetter@unige.ch

39 Ce qui ne signifie certes pas pour autant que les pratiques s'y soient conformées, et que les tentations au monopole et les discriminations n'y soient pas moindres qu'ailleurs.