

## *Pour une politique scolaire d'accueil* <sup>(1)</sup>

Jean Cavadini  
Conseiller d'Etat et chef du DIP de Neuchâtel  
Conseiller aux Etats et président de la CDIP

J'aimerais commencer cet exposé par le propos suivant : *au début était la Constitution*. A la fois biblique et interrogatrice, cette entrée en matière me paraît légitimée par un nécessaire rappel des compétences et des responsabilités dans une possible politique de l'accueil.

D'abord, pour accueillir il faut commencer par ne pas fermer la porte, Monsieur de La Palice ne me contredira pas. Quel a été en Suisse le premier problème à résoudre, ce fut celui de la responsabilité primordiale en matière d'éducation. Or les enfants, le plus souvent et assez heureusement, ont des parents qui sont soumis à des lois et qui sont leurs représentants légaux.

Le cadre suisse est clair. Théoriquement défini par la politique d'accueil de la Confédération, une loi fédérale précise les conditions posées pour le séjour des étrangers. Nous avons aussi une loi sur l'asile, à l'origine dictée par les seuls impératifs d'une réponse à apporter aux persécutions politiques. Mais ces définitions strictes et cette approche finement catégorielle ont été mises à mal. Entre le résident étranger en Suisse et le réfugié économique, entre l'émigré clandestin et le travailleur au noir, entre le touriste prolongé et le saisonnier, les nuances se sont multipliées : si bien que la situation des enfants, puisque c'est d'eux qu'il s'agit, ne s'est pas améliorée.

Ce n'est pas ici le lieu de critiquer ou de défendre une politique de l'asile en Suisse qui, de toute manière, ne pouvait être

---

<sup>(1)</sup> Je remercie J. Degen d'avoir transcrit les paroles de J. Cavadini et espère que ces lignes, que j'ai dû réécrire, ne trahiront pas le propos de J. Cavadini. PM

qu'insatisfaisante entre les rêveurs, généreux mais que leur ouverture absolue rend parfois dangereux, et les sentinelles vigilantes du front du refus. Il n'y avait que peu de place, dans des circonstances extraordinairement mouvantes, pour une politique à la fois raisonnable et intelligente. D'autant plus que ces mêmes circonstances se sont modifiées de façon rapide et ont été remodelées par des événements qui pour l'essentiel nous échappent.

Bref, sachant que la question de l'accueil de l'adulte est résolue et relève de la Confédération, la question principale consistait à savoir qui est le premier responsable de la politique de l'accueil de l'enfant. Qui donc est le premier responsable de l'instruction des enfants, quels qu'ils soient, dès qu'ils résident en Suisse ? Le dialogue que cantons et Confédération ont eu à soutenir au cours de ces trois dernières années a été souvent vigoureux, voire dur. La Confédération prétendait que les dispositions sur la police des étrangers devaient nécessairement et extensivement s'appliquer à leurs enfants. A la limite, les cantons auraient dû dénoncer les étrangers en situation irrégulière lorsqu'ils avaient des enfants dont l'existence était connue au travers de l'école qu'ils fréquentaient. Puis la Confédération demanda de ne pas accepter à l'école ces mêmes enfants, au nom de leur "non-existence".

La doctrine défendue par les cantons, devenus majoritaires, était exactement contraire. Ils ont d'abord dû procéder à une définition juridique de leurs responsabilités dans ce domaine. L'ordre constitutionnel suisse est limpide, même si quelques esprits simplistes ou ignorants ne veulent pas le connaître. Dans ce cas particulier, mieux vaut le connaître. *Tout ce qui n'est pas expressément remis à la Confédération est de la compétence cantonale.* C'est ainsi qu'en 1848 et 1874 les choses se sont construites en Suisse. Les cantons donnaient à la Confédération un certain nombre de compétences qu'ils renonçaient à exercer. Et l'inverse est faux : il n'y a pas de chemin qui conduise la Confédération à donner des ordres aux cantons dans les domaines où ceux-ci n'ont pas délégué leur compétence.

Bien sûr, on assiste aujourd'hui, avec un peu de tristesse, aux contorsions intellectuelles de quelques enthousiastes qui veulent tout ramener au pouvoir central, sous prétexte d'accroître l'efficacité. Ils vont jusqu'à parler de compétence tacite ou implicite de la Confédération. C'est ce qu'on appelle la "sécurité du droit". Bien entendu, nous y sommes farouchement opposé.

Un exemple montrera que le propos ne relève pas d'une poésie approximative. Lorsque la Confédération proposa, excellente mesure, d'accorder dans le code des obligations une semaine de vacances supplémentaire aux formateurs des mouvements de jeunesse, et que, la compétence constitutionnelle étant absolument absente, la Confédération a répondu (c'est dans le Message y relatif) que cette compétence-là serait axée sur le futur article constitutionnel relatif à la culture, bien entendu cette proposition généreuse passa dans un enthousiasme quasi général. Il n'y eut qu'un moment de faiblesse : l'article relatif à la culture est tombé devant le peuple. C'est peut-être fâcheux pour la culture mais, le peuple ayant toujours raison, la Confédération s'est trouvée législativement prise à contre-pied.

Si j'insiste sur cet exemple, c'est que dans le problème des enfants que nous avons à accueillir, de quelque pays et de quelque civilisation qu'ils se réclament, nous devons d'abord avoir avec nous la sécurité du droit. La Confédération n'a donc aucune compétence explicite en matière d'éducation obligatoire, si ce n'est, ici et là, une compétence normative, c'est-à-dire qui fournit une règle : par exemple celle qui consiste à dire que le début de l'année scolaire en Suisse a lieu après les vacances d'été <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Mais l'on se souvient de cette étonnante péripétie : les cantons suisses s'étant mis d'accord pour que le début de l'année scolaire se fasse après les vacances d'été et les gouvernements et grands conseils des cantons de Berne et de Zurich ayant accepté que cette modification administrative ait lieu, les peuples zurichois et bernois lancèrent un referendum, qui aboutit : le peuple se prononça et refusa que le début de l'année scolaire se fasse à l'automne plutôt qu'au printemps. Intéressante péripétie démocratique : deux peuples s'opposent, le peuple fédéral, si j'ose dire, et le peuple cantonal... Il a fallu recourir à une modification de la Constitution et y inscrire que le début de l'année scolaire aurait dorénavant lieu après les vacances d'été 1982. Il y a dix ans de cela, mais les cicatrices survivent.

Face au thème étudié, il est donc absolument essentiel de savoir qui est responsable et de ne pas repousser ses responsabilités. Or ce sont les cantons qui sont maîtres dans ce domaine, et les constitutions cantonales, par exemple de Neuchâtel et de Genève, font, sans la moindre restriction, obligation aux collectivités publiques de scolariser les enfants, sans considération de leur nationalité ou de leur statut.

Donc, entre la Confédération qui exigeait que le droit fédéral s'applique en priorité sur le droit cantonal, et que la loi sur la police des étrangers puisse être appliquée, et les cantons qui prétendaient que la Confédération n'a pas compétence en matière éducative, s'engagea pendant un an et demi un débat dont la conclusion fut la suivante : la Confédération accepte que les cantons restent maîtres de leur politique d'accueil en matière scolaire et, *in fine*, ne souhaite pas renforcer sa législation dans ce domaine. Nous sommes très heureux de ce dénouement mais il ne vint pas sans mal <sup>(3)</sup>.

Cette question de droit étant élucidée, et à satisfaction des principaux interlocuteurs, j'aimerais rappeler que nos écoles sont aujourd'hui appelées à répondre à un défi difficile. Actuellement, pour les cantons de Suisse romande et du Tessin, les taux d'enfants migrants qui fréquentent les écoles dans la seule scolarité obligatoire sont les suivants. Dans le canton de Genève, ce sont plus de 40 % des enfants qui sont définissables dans cette catégorie. Dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Tessin, nous dépassons le taux de 30 %. Ces quatre cantons, et une sorte de fatalité veut qu'il s'agisse de cantons romands, connaissent des taux de loin supérieurs à la moyenne suisse. Le

---

<sup>(3)</sup> Puisque une bonne action est souvent récompensée, un avis de droit vient de paraître qui détermine que la Confédération doit payer les frais d'instruction des enfants de requérants d'asile. Nous ne l'avons pas encore présenté au Conseil fédéral. Il est vrai que, dans cette double approche, le droit à la scolarisation étant cantonal et le droit de la politique d'asile étant fédéral, le droit s'appliquant aux enfants des requérants d'asile est donc fédéral, si bien que les frais s'attachant à la scolarisation des enfants de requérants d'asile revient à la Confédération.

Valais, Fribourg, le Jura et la partie francophone du canton de Berne sont supérieurs à 20 %.

C'est dire que le problème que nous avons à aborder est un problème considérable et qu'il n'est en aucune manière question de l'éviter. Le phénomène est rendu encore plus complexe par le fait que les enfants accueillis dans nos écoles proviennent de migrations toujours plus diversifiées linguistiquement et culturellement. Nous constatons quotidiennement qu'existe une géographie complexe des migrations.

La communauté la plus importante est celle des Italiens, qui ne posent plus de problème majeur. Ils sont répartis dans l'ensemble de la Suisse et nous occupons de leurs enfants, voire de leurs petits enfants. Ils sont en majorité présents à Zurich, Neuchâtel, Genève et au Tessin. Les Espagnols ont une position dominante à Genève, Neuchâtel et dans le canton de Vaud. Les Portugais se trouvent en majorité en Suisse romande et, dans le canton de Neuchâtel, ils représentent plus de 40 % de la population nouvellement intégrée dans les écoles, où ils constituent de très loin le groupe allophone le plus important. Il faut aussi remarquer le nombre grandissant de Yougoslaves, qu'explique bien sûr le drame de la guerre qui touche l'ancienne Yougoslavie : ils sont de plus en plus fortement représentés en Argovie, Thurgovie, à Saint-Gall, à Zurich; leur proportion grandit également en Suisse romande. Notons aussi la forte proportion de turcs à Soleure, Bâle, Glaris, Schaffhouse et Thurgovie. Soulignons enfin que les cantons de Genève et de Vaud sont ceux qui connaissent le taux le plus élevé d'élèves originaires d'autres pays.

On a longtemps cru que le phénomène migratoire était ponctuel et passager. Les bouleversements que connaît l'Europe et les événements de ces derniers temps attestent qu'on doit s'attendre à une intensification des migrations en Europe. Notre rôle dans le domaine des instructions publiques cantonales sera toujours de faire face à l'intégration de ces enfants dans nos structures scolaires et de nous préparer à y faire face. Mais le phénomène est toujours plus complexe : les migrants proviennent de

multiples régions et, partant, leurs cultures et leurs langues sont souvent très éloignées des idiomes et des racines latines.

Dans le seul canton de Neuchâtel nous avons des représentants de plus de 40 pays, parlant 27 langues différentes. L'enseignant doit pouvoir faire face à cette diversité. Mais il n'est pas facile de l'y préparer, ni d'immédiatement intégrer ces enfants dans nos classes.

Or les écoles peuvent contribuer à atténuer les courants xénophobes qui apparaissent inévitablement dans le contexte migratoire européen actuel. L'enfant n'est pas xénophobe. Par contre les parents peuvent l'être et nous n'avons pas politiquement le droit de sous-estimer cette réaction. Pour faire face à cette menace d'une xénophobie ou d'un racisme renaissants, qui peuvent se transmettre comme une maladie, il faut une structure, de concertation d'abord, d'information ensuite.

Nous avons apporté une première réponse intercantonale à ce problème en nommant, le 6 février 1991, il y a donc 18 mois, des responsables de la scolarisation des enfants et des adolescents de langues étrangères ainsi que des responsables de l'éducation interculturelle. Nous espérons que ce cadre apportera aux différents départements l'aide qu'ils requièrent.

Réfléchissons au terme interculturel. Il se rapproche du vocable intercantonal, qui désigne les relations établies entre cantons. L'approche interculturelle consiste en une ouverture, une attitude positive face à des faits majeurs et politiquement déterminants de cette fin du XXe siècle. Je citerai les quatre paragraphes de la Déclaration que les cantons ont adoptée en juin 1991 au niveau des Départements de l'instruction publique.

*La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique salue l'adhésion de la Suisse à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.*

*Le problème du respect des droits de l'homme qui se pose au niveau mondial et celui de la convivialité avec les ressortissants d'autres pays*

*et de cultures différentes qui se pose en Suisse constituent en effet un double défi pour l'instruction publique.*

*Notre système éducatif se réclame en général des principes définis par les "Recommandations de la CDIP sur la scolarisation des enfants de langue étrangère", qui préconise :*

- l'intégration optimale des enfants et adolescents étrangers,*
- le respect et la tolérance des cultures qui leur sont propres.*

*Mais l'école doit aller plus loin et éduquer les élèves de tous les degrés au respect du prochain, à la tolérance à l'égard d'autres groupes - religieux, ethniques, sociaux, etc. - ainsi qu'à la paix entre les nations. L'enseignement et l'éducation dispensés à l'école visent à dénoncer le racisme ouvert ou latent et à le combattre pour faciliter la rencontre de l'autre, qu'il soit seul ou en groupe.*

*On respectera ces principes tant au niveau de la formation initiale et continue des enseignants que lors de l'élaboration de plans d'études et d'outils pédagogiques.*

*C'était une première recommandation relative au racisme. Elle a moins de 18 mois et sent un peu la poussière. Il n'a pourtant pas été facile de la faire admettre à chacun. Mais il convenait qu'au niveau du principe nous fussions tous d'accord. Lorsque nous l'avons été, nous avons pu faire le pas suivant, qui déterminait ce que nous allions tenter face à la scolarisation des enfants de langue étrangère. La CDIP a adressé aux cantons, le 24 octobre 1991, des directives qu'ils ont acceptées à travers leurs Départements de l'instruction publique, malgré tous les problèmes qu'elles posent dès qu'on quitte le confort du salon où il est facile d'émettre une telle pétition de principe...*

*La CDIP réaffirme le principe selon lequel il importe d'intégrer les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant toute discrimination. Elle souligne que l'intégration doit intervenir dans le respect du droit de l'enfant au maintien de la langue et de la culture du pays d'origine.*

*La CDIP recommande aux cantons de favoriser l'intégration des enfants dès l'âge préscolaire en leur donnant la possibilité de*

*fréquenter le jardin d'enfants; de proposer dès l'âge préscolaire l'enseignement gratuit de la langue locale courante et de soutenir les efforts entrepris pour la promotion de la langue d'origine; de faciliter l'admission directe des élèves nouvellement arrivés dans les écoles et les classes de l'école publique correspondant à leur niveau de formation et à leur âge, tout en organisant à leur intention des cours d'appui et des cours de langue gratuits; d'offrir aux élèves du niveau supérieur, nouvellement arrivés, les voies de formation appropriées qui faciliteront leur passage à la vie professionnelle ou dans les écoles subséquentes; de tenir compte dans une mesure appropriée de l'allophonie et des connaissances supplémentaires dans la langue et la culture du pays d'origine dans le cadre de l'évaluation des élèves <sup>(4)</sup>. (...)*

*Il importe avant tout d'éviter que les élèves de langue étrangère soient placés dans des classes d'enseignement spécialisé ou qu'ils doivent redoubler une année scolaire seulement en raison de carences dans la langue d'enseignement; de proposer un appui extra-scolaire aux enfants qui en ont le besoin; dans le cadre de leur formation et lors des cours de perfectionnement, il convient de préparer les enseignants et les enseignantes à la prise en charge d'enfants étrangers en classe multiculturelle et de promouvoir la collaboration entre le corps enseignant étranger et le corps enseignant autochtone; de prendre en compte les besoins des enfants de langue étrangère et les exigences d'une éducation interculturelle; de tenir compte des besoins des enfants de langue étrangère et de leur famille dans le cadre de l'organisation scolaire; d'inviter les universités et les autres instituts de formation à se préoccuper du problème de l'éducation interculturelle. (...)*

Signalons que les prérogatives cantonales en matière d'instruction publique posent aussi des questions au niveau européen. Songeons par exemple à l'émoi qui a saisi les cantons suisses à la lecture de l'accord sur l'Espace Economique Européen, à propos duquel nous allons voter le 6 décembre prochain, au chapitre de la circulation des personnes. Il est dit

---

<sup>(4)</sup> Il y a là référence à une vieille dispute que nous connaissons dans plusieurs cantons, celle du soi-disant avantage que pouvait prendre l'élève d'origine italienne parlant l'italien à la maison par rapport à la branche scolaire qu'on lui enseignait. Il choisissait l'italien et ne devait pas outrageusement tirer bénéfice de cet avantage. Il en va de même pour l'espagnol, l'anglais ou l'allemand.

que chacun d'entre nous pourra avoir accès à tout enseignement supérieur et à tout établissement technique de n'importe lequel des 19 Etats qui constituent l'EEE. J'évoquerai l'émotion que nos amis saint-gallois ou bâlois ont eue en lisant cette disposition. Alors qu'en Suisse tout titulaire d'une maturité a accès à l'Université, existent en Allemagne ou en France des limitations d'accès par concours ou *numerus clausus*. L'université de Saint-Gall, qui, depuis 15 ans, est au bénéfice d'un arrêté du Conseil d'Etat qui limite à 25 % le nombre d'étudiants allemands qui y ont accès, continuera-t-elle à bénéficier de cette disposition ? Question qui reste sans réponse puisque les négociateurs ne sauraient aborder à Bruxelles un problème d'instruction publique qui relève des cantons...<sup>(5)</sup>

Qu'avons-nous pratiquement à réaliser dans le domaine de cette politique d'accueil ? D'abord intégrer, dans la mesure du possible mais au minimum deux heures par semaine, le cours de langue et de culture dans les temps d'enseignement, soutenir de manière adéquate cet enseignement et consigner dans les carnets scolaires la fréquentation et les résultats obtenus. Ensuite encourager et soutenir les contacts et toutes les formes d'enseignement interculturel, à tous les niveaux. Les cantons sont invités à recommander aux communes de mettre leurs installations et le matériel scolaire adéquat gratuitement à la disposition des enfants, des adolescents et des parents étrangers afin de contribuer à leur intégration dans les domaines de l'éducation et de la formation.

---

<sup>(5)</sup> L'Allemagne connaît deux maturités. La première, noble, ouvre l'accès à toutes les universités allemandes. Un contingent d'accès est par contre fixé à l'égard de la seconde (contingent parfois drastique, de 30, 25, 20 % du nombre d'admissions par rapport au nombre de prétendants). Ceux qui sont repoussés par les universités allemandes posent leur candidature dans les universités suisses qui, elles, refusent tout *numerus clausus* et acceptent tout titulaire de maturité. Faudrait-il qu'avec l'instauration de l'EEE nous reconnaissons tous les titres européens de maturité, et garantissons l'accès à l'Université de leurs détenteurs, ce qu'Allemands et Français ne font pas, ou devrions-nous prendre nos propres mesures de limitation ? Le problème est complexe et ses aspects matériels considérables. Dernière réponse de la Communauté, chaque université conserverait le droit d'appliquer les mesures au bénéfice desquelles elle se trouve...

Voilà les éléments que nous avons souhaité mettre en place pour développer une politique d'accueil. Entre la théorie que nous venons de décrire et la pratique que nous désirons instaurer, il peut y avoir des écarts, des reports, des hésitations. Mais nous considérons qu'au-dessus de tout se place le droit individuel de l'enfant à sa propre éducation, à sa propre instruction, à sa propre scolarisation. Nous souhaitons vivement que la Suisse puisse l'accepter.

*- Le statut de saisonnier et l'instauration de l'EEE <sup>(6)</sup>*

La Suisse reste libre d'établir, au delà de l'EEE, les relations bilatérales qu'elle veut. Les étrangers qui ne ressortissent pas de l'EEE y sont exclus de droits que la Suisse peut leur accorder. Mais le fera-t-elle ? Là réside toute la différence entre le conditionnel et le futur.

*- Le droit de l'élève suisse à suivre sa scolarité dans un canton voisin*

Les répercussions financières du choix de suivre sa scolarité dans un autre canton sont connues et les réponses des collectivités publiques, qui risquent d'être renforcées par leur situation financière actuelle, sont nettes : les prix coûtants se facturent commune à commune et canton à canton. Les accords intercantonaux restent applicables. Les parents qui choisissent une autre scolarisation que celle de leur commune de domiciliation sont astreints au paiement d'un écolage que détermine le canton d'accueil.

*- Conséquence d'une ratification de la Convention des droits de l'enfant sur une situation telle que celle de cette famille kurde dans le canton de Neuchâtel...*

Légalement, la Convention n'apporte pas d'élément nouveau dans la prise en compte du statut de réfugié; elle ne présente ni

---

<sup>(6)</sup> Il n'était pas superflu d'apporter quelques-uns des éléments de réponse apportés par Jean Cavadini aux questions posées par le public le 26-9-1992.

contre indication, ni obligation contraignante nouvelle - quoi qu'il en soit de la position prise par la Confédération. C'est en l'occurrence la voie du permis humanitaire qui permet de résoudre le problème de cette famille.

*- Les restrictions budgétaires ne font-elles pas obstacle aux recommandations de la CDIP ?*

Objectifs du canton : l'accueil de l'enfant étranger, les mesures d'appui, son intégration, une poursuite de sa scolarisation... Ces mesures ne seront pas plus touchées que tout autre développement. Mais il est vrai que nous ne pourrions pas privilégier ce compartiment-là plus que d'autres sans provoquer une série de réactions politiques qui pourraient compromettre l'essentiel de la politique que nous avons mise sur pied.

L'on consacre 400'000 à 500'000 francs aujourd'hui à l'ensemble de ces mesures. Cette somme ne sera pas supprimée mais réduite dans la même proportion qui affectera les autres engagements financiers vis-à-vis de l'école. Mieux vaut éviter un débat sans issue qui nous déchire tous : personne ne veut voir des restrictions toucher son propre domaine. Supposez qu'il faille supprimer une heure d'un plan d'étude de 30 heures d'enseignement par semaine<sup>(7)</sup>. Quelle heure choisir ? Quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de gymnastique, de français, de dessin, de géographie, de musique, d'histoire, etc. vous opposez chacun à tout le monde. Nous aurons à réduire de quatre, cinq ou six pour cent les montants financiers dont nous disposons et nous ne pouvons pas simplement omettre ce secteur-là si nous touchons les autres.

Nous sommes donc condamnés à une forme de linéarité. Il serait condamnable et politiquement irresponsable de supprimer en bloc ce secteur-là plutôt qu'un autre. Il y a une sorte de co-

---

<sup>(7)</sup> Il y a comme chacun sait deux façons de procéder, l'honteuse et la noble... Dire qu'il faut supprimer une heure parce qu'on n'a pas assez d'argent, ou présenter le problème en disant qu'il faut réduire d'une heure un programme scolaire surchargé... Le résultat est identique, mais l'emballage est important en Suisse.

responsabilité de chaque secteur de l'instruction par rapport à tous les autres et, lorsque vous touchez à l'un des mécanismes, c'est l'ensemble qui commence à tanguer... Il est en même temps certain que la suppression de la moitié des possibilités de formation permanente proposées au corps enseignant n'affecterait pas la qualité pédagogique de notre Ecole ni le degré de satisfaction de nos enfants.

*- Fragilité de la Convention dans un pays où l'instruction est du ressort local*

Les cantons et non la Confédération étant juges en matière d'instruction, la ratification de la Convention des droits de l'enfant par la Suisse n'empêche pas vraiment qu'un canton refuse d'appliquer chez lui les articles de cette Convention relatifs à l'instruction...