

Coordination et coopération scolaires en République fédérale d'Allemagne

Autor(en): **Egger, Eugène**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Études pédagogiques : annuaire de l'instruction publique en Suisse**

Band (Jahr): **59/1968 (1968)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-115547>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PREMIÈRE PARTIE

Coordination et coopération scolaires en République fédérale d'Allemagne

Au mois de mai 1968, une réunion ad hoc eut lieu à Bonn, organisée par le Comité de l'enseignement général et technique du Conseil de l'Europe et ayant comme thème: « *Méthodes de coopération intergouvernementale dans le domaine de l'éducation* ».

A titre d'exemple, les experts purent étudier la coopération scolaire entre les différents pays (Länder) de la République fédérale d'Allemagne. Il va sans dire qu'une telle analyse devait nous intéresser tout spécialement, puisque la structure fédéraliste de notre pays pose les mêmes problèmes. Toutefois, notre situation se trouve encore compliquée par les contrastes existant entre les différentes régions linguistiques et culturelles.

Qu'il nous soit permis ici de relater brièvement ce que nous avons entendu et vu afin d'en tirer quelques conclusions.

L'organe suprême de coopération intergouvernementale se nomme la « *Conférence permanente des ministres de l'Education nationale des « Länder » de la République fédérale d'Allemagne* ». Celle-ci fut instituée en 1947/48 et légalement reconnue en 1949 quand la République fédérale d'Allemagne reçut, avec sa nouvelle constitution, une structure nettement fédérale. Ainsi, avec l'accord des forces d'occupation, les hommes chargés de rédiger cette loi de base supprimèrent l'unité du « Reich ». L'autonomie des « Länder » est donc complète en matière éducative et culturelle.

Sans ôter quoi que ce soit à cette autonomie, la Conférence des ministres de l'Éducation devait s'occuper des « questions de politique culturelle d'importance suprarégionale, afin de *parvenir à des objectifs communs et de représenter des intérêts communs* ».

Ce préambule de règlement intérieur de la Conférence n'était ni énumératif, ni limitatif. Celle-ci avait libre champ d'action mais aucune compétence directe.

Les besoins d'une coopération intergouvernementale se manifestèrent très vite au sein des 11 « Länder » nouvellement constitués et ceci pour trois raisons :

Il faut reconnaître tout d'abord que des *différences très caractéristiques* subsistaient parmi les différentes régions d'une Allemagne relativement unie pendant l'époque impériale et la République de Weimar et pratiquement « uniformisée » sous Hitler. A l'étranger, ces différences furent moins perceptibles qu'en Allemagne même. *De plus, le régime nazi et la guerre avaient laissé un amas de ruines, des structures défailantes* et l'empire avait été jeté dans un isolement complet.

De ce fait, cette nation fut distancée par toute l'évolution mentale et intellectuelle européenne actuelle. Enfin, *la reconstruction* et l'explosion économique réclamèrent un investissement éducatif pour assurer la relève des cadres scientifiques et techniques. Le travail ne manqua pas. Aussi, les ministres de l'Education (Kulturminister ou Senatoren dans les « Stadt-Staaten » Brême, Hambourg, Berlin) s'unirent pour affronter et résoudre ces multiples problèmes.

L'*organe suprême* de la Conférence est l'*Assemblée plénière*. Elle se réunit toutes les six à huit semaines en séance de travail qui dure généralement deux jours. Aujourd'hui, elle en est déjà à sa 122^e réunion plénière. Chaque membre de la Conférence ne dispose que d'une voix. Les décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité, c'est dire à quel point la position de chaque « Land » est respectée. Aussi faut-il discuter et négocier jusqu'à ce qu'une entente intervienne, ce qui doit en même temps garantir et faciliter l'exécution des décisions.

Il va sans dire qu'une telle procédure qui, à ce jour, a abouti à plus de 500 *conventions* et à un *contrat d'Etat* entre les 11 partenaires, demande une préparation minutieuse et laborieuse qui peut durer jusqu'à deux ans. Cette préparation est confiée à des *commissions de travail*. Actuellement il existe quatre grandes *commissions de travail permanentes*, soit: la commission scolaire (Schulausschuss) — la commission pour l'enseignement supérieur (Hochschulausschuss) — la commission des arts (Kunst- und Kulturausschuss) et la commission pour l'enseignement allemand à l'étranger (Auslandsschulen). Les trois premières commissions sont normalement constituées par les chefs en fonction des divisions spéciales des ministères de l'Education nationale. La dernière se compose d'experts qui possèdent l'expérience pratique quant au système scolaire à l'étranger; un représentant du ministère des Affaires étrangères (service scolaire) prend part aux délibérations.

Le travail spécial et de coordination incombe donc en grande partie à ces commissions permanentes. C'est dans la commission scolaire (Schulausschuss) qu'ont été préparés les textes des accords pour la convention dite de Dusseldorf (1955) concernant l'unification de l'enseignement et de même, récemment, les recommandations pour la réorganisation du degré supérieur et le passage aux écoles secondaires. Il va sans dire que c'est de la même façon qu'ont été réglés les examens de maturité et l'accès aux universités. C'est ainsi que ces commissions constituent la substructure pour le travail politique de l'Assemblée plénière. Aucun projet n'est soumis à l'assemblée des ministres s'il n'a pas une chance d'être voté à l'unanimité. Les ministres discutent les projets quant à leur opportunité, applicabilité et progressivité puisqu'ils devront ensuite les défendre devant leurs parlements.

Les *délibérations spéciales* dans les *commissions de travail* demandent beaucoup de ténacité, de doigté, de réalisme. Ces commissions se réunissent généralement tous les deux mois, parfois à des intervalles plus courts. Nous avons eu l'occasion — à Bonn — d'entendre le président de la commission scolaire décrire le travail de sa commission. Il nous semble utile de mentionner quelques-unes de ses idées. La « *conditio sine qua non* » de tous leurs efforts est la *volonté ferme d'aboutir* à un résultat. Sans cette volonté, toute coordination et toute coopération ne sont qu'illusion. Il a reconnu que les décisions prises correspondaient souvent tout aussi bien à des *considérations opportunistes* qu'à des théories fondées ou dogmatiques. Ainsi la décision de commencer l'année scolaire en automne et non plus au printemps est due au fait que la Bavière, dont l'année scolaire a toujours débuté en automne, n'a pas voulu se plier au règlement scolaire des autres « *Länder* ». Le point de vue européen n'est intervenu que plus tard. Par contre, le Nord imposa les neuf années de scolarité obligatoire.

Pour aboutir, deux méthodes furent choisies :

Si une *convention générale*, un règlement cadre semblent être refusés au départ, l'on procède alors par *conventions partielles* ou règlements spéciaux. Ceux-ci peuvent amener à une loi cadre dès que la plupart des points sont fixés. Ces quelques indications prouvent combien ce travail préparatoire est important. Pour que les commissions permanentes puissent aboutir à des résultats, il faut que leurs membres soient compétents et représentent la manière de voir de leurs ministères. *Aussi, une préparation de chaque ordre du jour au sein de chaque ministère en question est nécessaire.* C'est dans les administrations régionales que se fait le travail spécial proprement dit. Toutefois les membres des commissions permanentes devraient disposer d'assez de liberté, sans quoi les délibérations communes seraient alourdies ou même exclues. Comme les commissions ne peuvent qu'élaborer des recommandations et des propositions pour l'*Assemblée plénière*, les ministres ont assez de marge pour la *décision politique définitive*.

Si dans les délibérations d'une commission un accord total n'est pas intervenu, une proposition peut être soumise aux ministres avec indication des divergences de vues. Reste à souligner que toutes ces délibérations ont un *caractère strictement confidentiel*. Il en va de même pour l'assemblée plénière. Ces mesures ont pour but de simplifier le travail de coordination interne qui demande des sacrifices de part et d'autre et d'exclure les conversations propagandistes qui s'adressent à l'opinion publique.

Les orateurs ont avoué qu'un grand nombre de sujets à traiter n'aboutissent pas à des accords ou à des résolutions. Dans ces cas-là,

l'échange de vues et l'information mutuelle sur les expériences faites dans les divers « Länder » peuvent déjà influencer les travaux futurs des ministères de l'Éducation de chaque pays.

Voici comment fonctionne l'Assemblée plénière des ministres et ses commissions permanentes. Il est évident qu'à la tête de chaque organe il faut une direction. Ainsi l'Assemblée plénière élit un *conseil de présidence* formé d'un président, d'un premier et d'un deuxième vice-président. Le président n'a pas de pouvoir exécutif spécial mais il prépare l'ordre du jour des assemblées et s'occupe de questions administratives. Il dirige les débats de l'Assemblée et est nommé pour un an; son successeur est le premier vice-président.

Les *commissions permanentes* sont présidées par un de leurs membres qui représente en même temps le pays. Ce ne sont donc pas des fonctionnaires de la Conférence.

Comment ces institutions peuvent-elles assumer un tel travail? Il importe de souligner que la Conférence possède, comme instrument de travail, un *secrétariat* établi à Bonn; cela permet aux commissions de siéger et de travailler dans le même immeuble. Ce secrétariat central groupe des services qui fonctionnent en même temps comme secrétariats de commissions permanentes (affaires scolaires, universitaires, culturelles, de l'enseignement à l'étranger). On y trouve de même un service spécial qui s'occupe de la reconnaissance des certificats et diplômes étrangers, un service de documentation et d'information, ainsi qu'un service de planification et un bureau de statistiques. Le secrétariat central groupe environ cent employés et dispose d'un crédit de 2½ millions de marks; il joue un rôle auxiliaire dans le processus de coordination permanente. En déployant son *activité constante et aussi vaste que possible en matière d'information*, il cherche à tenir si bien informés les membres de la Conférence et leurs nombreux collaborateurs dans les ministères que l'on peut en réalité parler d'une « Conférence des ministres de l'Éducation nationale siégeant en permanence ». Il incombe au secrétariat de veiller à un échange suffisant de correspondances préparatoires dans l'intervalle des séances, pour que dans les séances des commissions et de l'Assemblée plénière la formation de l'opinion puisse se concentrer sur un petit nombre de vues divergentes. Le secrétariat sert de « boîte aux lettres » vis-à-vis du public et de l'étranger et joue le rôle d'informateur auprès des ministères de l'Éducation nationale. En résumé, le secrétariat est en quelque sorte un organe de réception, de liaison et de transmission pour les membres de la Conférence. Il est dirigé par un *secrétaire général* qui coordonne les travaux et assume la responsabilité à l'égard de la Conférence.

Dans un état fédératif, des problèmes de coopération entre les diverses parties et le gouvernement fédéral se posent. En République fédérale d'Allemagne, la question fut résolue d'une manière semblable

à la nôtre, c'est-à-dire par des organes communs de consultation et de prospection. De plus, le « Bund » s'est chargé du financement subsidiaire ou direct de la recherche. En 1953, le ministre fédéral de l'Intérieur et le président de la Conférence des ministres de l'Éducation ont créé la Commission allemande pour l'Éducation et l'Enseignement (Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen). En 1965, une nouvelle forme a été adoptée. Par un accord administratif entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des « Länder » (Verwaltungsabkommen) a été créé le « *Conseil allemand de l'Éducation* » (*Bildungsrat*) dont les fonctions principales s'exercent dans le domaine de la planification à long terme. Ce Conseil se compose de fonctionnaires gouvernementaux et locaux, de conseillers privés, de particuliers représentant les patronats, les syndicats ouvriers, les églises, etc. Dix-huit conseillers préparent des recommandations et des rapports au sein d'un comité nommé « *Comité de l'Éducation* ». Un comité gouvernemental, composé également de dix-huit membres, discute ces recommandations et rapports avant de les publier. Cet organe comprend les ministres de l'Éducation des 11 « Länder », quatre secrétaires d'État du gouvernement fédéral et trois représentants des pouvoirs locaux. Le président de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation préside ce comité gouvernemental.

En 1957, un organe consultatif, le « *Conseil des sciences* » (Wissenschaftsrat), a été créé afin de donner des conseils sur les problèmes relatifs aux sciences et aux humanités. Là encore, il y a coopération entre les fonctionnaires fédéraux, les « Länder », les scientifiques et les érudits de toutes les disciplines. Les rapports publiés par le Conseil ont pris une grande importance auprès des universités allemandes.

D'autres institutions importantes servent depuis longtemps de terrains de rencontre aux membres du gouvernement fédéral ainsi qu'aux gouvernements des « Länder » et aux scientifiques. Ce sont l'Association allemande de recherche (Deutsche Forschungsgemeinschaft), la Société Max Planck (Max-Planck-Gesellschaft), etc. Cette sorte de coopération a été formellement réglementée en juin 1964 par un accord administratif conclu entre le gouvernement fédéral et les onze gouvernements des « Länder ».

Voilà en bref ce qui nous a été démontré à Bonn pour illustrer les « méthodes de coopération intergouvernementale dans le domaine de l'éducation ».

Il existe, au point de vue problèmes et solutions un certain *parallélisme entre l'Allemagne et la Suisse*. Pourtant en vingt ans, nos voisins ont été plus rapides et sont arrivés à des résultats plus nets. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'Instruction publique, qui a servi en quelque sorte de modèle à la Conférence permanente des ministres de l'Éducation, a une histoire bien plus longue, puisqu'elle date de 1895 déjà.

Pour comprendre ceci, il faut souligner certaines nuances :

Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné au début de notre rapport, la coordination se fait différemment dans un pays à plusieurs régions linguistiques. Celles-ci forment des unités naturelles, des valeurs culturelles qu'on ne veut ni détruire ni entraver, car cela irait à l'encontre de l'intérêt de la Suisse.

De plus, les dissemblances entre nos cantons dans le domaine scolaire sont bien plus grandes que celles qui existent entre les «Länder».

Prenons par exemple les cantons-villes de Genève et de Zurich et les cantons montagnards d'Uri et d'Appenzell pour saisir le pas à franchir en vue d'une harmonisation.

De plus, il existe une situation fort différente entre *cantons universitaires et non universitaires*. En Allemagne tous les Länder — exception faite en partie de la ville de Brême — ont une structure scolaire complète et sont donc des partenaires égaux.

Souvenons-nous également qu'au moment de la création de notre Conférence des directeurs cantonaux de l'Instruction publique, la votation relative au « bailli scolaire » (« Schulvogt ») venait d'échouer. Le *fédéralisme scolaire* était donc encore à l'état d'une « *Weltanschauung* » et il aurait été impossible alors de parler coordination et harmonisation.

Depuis, la situation a évolué et si la coordination scolaire, la coopération entre cantons et gouvernement fédéral en matière scientifique et universitaire sont maintenant des objectifs atteints, l'opinion publique semble tout de même moins convaincue qu'en Allemagne.

Il s'avère pourtant nécessaire de trouver des solutions semblables. Si chez nos voisins un contrat d'état (Staatsvertrag) entre les onze pays circonscrit actuellement le cadre commun de l'organisation scolaire, si des conventions communes garantissent l'équivalence des diplômes, si des réglementations de base harmonisent les hautes écoles (écoles secondaires, écoles d'ingénieurs, écoles professionnelles, universités), nous constaterons qu'il nous reste à parcourir un long chemin avant d'arriver à la coordination scolaire. Nos instruments de travail suffisent-ils? Nous en doutons. Il serait cependant difficile, voire erroné, de copier nos voisins. Chez nous encore des différences trop sensibles se présentent. Nous avons tout d'abord 25 partenaires. Bien que petits par rapport aux Länder, nos cantons doivent être consultés et sont à égalité d'autonomie et de pouvoir législatif. Beaucoup d'entre eux n'ont qu'un appareil administratif très restreint. Il serait donc impossible de prétendre qu'un chef de Département s'absente une fois par mois pour siéger afin de préparer des accords communs.

De plus, n'oublions pas que dans la plupart des cantons de tels accords devraient être sanctionnés par des *votations populaires*, puisque

dans notre démocratie directe, une loi scolaire ne peut être modifiée que par la volonté du peuple.

Quels seront donc nos moyens, quelle sera notre voie?

Sans prétendre avoir trouvé une solution-clef, nous pensons que le développement en cours permet d'espérer des résultats concrets.

Nous soulignons :

- a) Le renforcement — grâce à de nouveaux statuts — de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'Instruction publique;
- b) une coopération à base régionale qui permette de créer des organes suisses plus restreints et plus efficaces;
- c) un secrétariat plus conséquent qui prenne à cœur de pousser les travaux préparatoires afin que les responsables politiques puissent travailler activement.

Il faudra ensuite aborder l'étude des moyens administratifs et juridiques permettant de réaliser cette coopération. S'agira-t-il d'un concordat, d'un contrat administratif (Verwaltungsabkommen) comme en Allemagne, de conventions ou de résolutions ratifiées par les gouvernements cantonaux? Que de problèmes intéressants pour un jeune juriste! Il est clair que des recommandations seules n'aboutiront jamais à des solutions réelles ou durables.

Le Conseil de l'Europe désirerait organiser une réunion semblable à celle de Bonn, en Suisse, d'ici 1970, afin d'étudier la collaboration intercantonale dans le domaine de l'éducation. Que présenterons-nous alors?

Nous remercions les organisateurs de Bonn de leur leçon fort intéressante et instructive.

EUGÈNE EGGER