

Le système éducatif allemand

Werner Zettelmeier,
chargé de recherches au Centre d'information et de
recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

Si l'histoire du système éducatif allemand au XX^e siècle est fortement marquée par les ruptures politiques importantes que l'Allemagne a connues tout au long de ce siècle (1918, 1933, 1945, 1990), certains traits caractéristiques de ce système, tant au niveau de son organisation qu'à celui des contenus pédagogiques véhiculés, trouvent cependant leurs origines dans un passé encore plus lointain. Ils s'inscrivent, dans le cas des universités par exemple, dans un mouvement plus général de l'histoire culturelle européenne à l'époque du Moyen Âge, lorsque sont créées les premières universités. Plus proche de nous, c'est l'histoire sociale, politique, économique et culturelle allemande au XIX^e siècle qui a créé les conditions favorables au rayonnement international extraordinaire de l'université allemande, l'érigeant même en modèle de son époque, modèle qui allait inspirer nombre de réformes de l'enseignement supérieur dans d'autres pays.

I – Principes fondateurs du système éducatif allemand

• *Partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder*

Ce qui frappe d'abord l'observateur étranger, c'est la structure administrative du système éducatif allemand. Le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les *Länder* en matière d'éducation reste l'une des concrétisations du fédéralisme allemand les plus immédiatement ressenties par chaque citoyen, et ceci, pour ainsi dire, dès son plus jeune âge. En effet, les prérogatives du ministère fédéral de la Formation et des Sciences, créé seulement en 1969 et revalorisé depuis 1994 par la fusion avec celui de la Recherche et de la Technologie, sont à l'origine limitées pour l'essentiel à la codification de la formation professionnelle initiale, et, plus précisément, à la partie extra-scolaire de cette formation qui se déroule en entreprise, ainsi qu'à l'octroi de l'aide sociale accordée aux étudiants de l'enseignement supérieur. Depuis un important amendement de la loi fédérale de 1969, le gouvernement fédéral concourt, de concert avec les *Länder*, au financement de la

construction d'universités et a en outre acquis la compétence de légiférer dans le domaine de l'enseignement supérieur par la voie d'une loi-cadre. Cette loi-cadre, adoptée en 1976 et amendée une première fois en 1985, a instauré un cadre légal commun à tous les *Länder* pour l'organisation de l'enseignement supérieur en général, le mode de fonctionnement interne des établissements, l'admission à l'enseignement supérieur et la réforme du contenu des formations supérieures ; un cadre à l'intérieur duquel chaque *Land* a par la suite adopté sa propre législation relative aux établissements qui relèvent de sa responsabilité territoriale.

• *Auto-concertation entre les Länder*

Cette ouverture en direction d'un fédéralisme coopératif entre le gouvernement fédéral et les *Länder* ne s'étend cependant pas à l'enseignement primaire et secondaire. Dans ce domaine, ce sont les *Länder* qui détiennent la totalité des pouvoirs quant à la définition des programmes d'enseignement, la formation des enseignants, la définition du statut même de l'enseignant, la définition des diplômes scolaires, la reconnaissance des diplômes étrangers, quant au règlement interne des établissements et la



Goethe dans la campagne romaine (détail), 1787, par Johann Heinrich Wilhelm Tischbein.

gestion des ressources humaines, etc. L'absence d'un pouvoir décisionnel central rend cependant nécessaire une auto-concertation régulière entre les *Länder*. Cette fonction est assurée par la Conférence permanente des ministres de la Culture et de l'Éducation des 16 *Länder* (KMK). Elle est permanente en ce sens qu'elle dispose d'une structure administrative permanente à Bonn. Il s'agit donc d'un organe de l'exécutif qui assume cette fonction en quelque sorte au détriment du pouvoir législatif des 16 parlements des *Länder*. Afin d'assurer l'harmonisation nécessaire de la politique poursuivie dans les *Länder*, les 16 ministres, égaux en droit et dont les délibéra-

tions requièrent l'unanimité, ont tendance à chercher le plus petit dénominateur commun. Les parlements régionaux qui doivent se prononcer sur les "recommandations", suffisamment souples, de la KMK et les traduire en une législation propre à chaque *Land* peuvent difficilement s'y opposer au risque de remettre en cause les compromis trouvés. C'est un processus décisionnel très long et souvent laborieux qui présente ainsi des inconvénients indéniables, mais aussi des avantages. Des inconvénients en raison de la lenteur même du processus qui peut être bloqué par un seul des acteurs et empêcher ainsi des réformes jugées nécessaires par les

autres *Länder*. Des avantages, puisque la logique de subsidiarité qui préside est susceptible de mieux prendre en compte, dans un domaine politique hautement sensible, les spécificités et attentes régionales, en raison de la proximité (géographique et institutionnelle) des centres de décision et réagir ainsi de façon plus souple à l'évolution d'une demande d'éducation de plus en plus différenciée. Si, dans l'optique allemande, les avantages l'ont emporté jusqu'à présent sur les inconvénients, des voix se font entendre, depuis le début des années 90, pour déplorer la diversité des structures éducatives, devenues encore plus complexes avec l'unification allemande en raison de la création de cinq nouveaux *Länder* aux traditions politiques diamétralement opposées à celles prévalant à l'Ouest. La défense acharnée par les *Länder* de leurs prérogatives pose en effet non seulement un problème de lisibilité du système éducatif, interne à l'Allemagne, mais est considérée par certains critiques comme le reflet d'un particularisme désuet, obérant les marges de manœuvre de la coopération internationale de l'Allemagne dans son ensemble. Une réforme de cet état de fait passera nécessairement par une refonte du fédéralisme allemand et, probablement, par une diminution du nombre des *Länder*.

• **Un système éducatif placé sous la responsabilité des pouvoirs publics, mais...**

Si l'éducation est placée par principe sous la responsabilité des pouvoirs publics, l'Allemagne ne connaît pas une séparation aussi nette entre l'État et l'Église, comme c'est le cas en France. En effet, les établissements scolaires publics dispensent un enseignement religieux, auquel les élèves, sauf avis contraire de leurs parents, doivent assister. Les pouvoirs publics assurent également la formation, le recrutement et la rémunération des

enseignants de cette matière. À l'âge de quatorze ans, chaque élève peut demander à être dispensé de suivre cet enseignement. Les établissements privés scolarisent quelque 500 000 élèves au total, ce qui correspond à environ 11 % – en moyenne nationale, avec cependant de fortes variations régionales – des effectifs du second degré, secteur où les établissements privés sont le plus représentés. Les trois quarts des élèves du privé fréquentent des établissements appartenant aux deux Églises (catholique et protestante). Pour ces établissements, environ 70 % – les proportions varient selon le *Land* considéré – des coûts sont pris en charge par les pouvoirs publics.

II – L'enseignement général : stabilité apparente des structures sur fond de mutations sociologiques importantes

En Allemagne, le secteur pré-élémentaire ne relève pas, en règle générale, des autorités scolaires, mais des ministres régionaux des Affaires sociales. Les personnels des maternelles sont considérés comme des éducateurs et non pas comme des enseignants, avec une formation très différente des enseignants du primaire. Toujours est-il que l'objectif affiché par une loi récente de proposer, dès 1996, une place dans une maternelle à chaque enfant de trois ans est très loin d'être atteint, les taux variant en effet entre 80 et 90 % selon les *Länder*. En tout cas, la plupart des maternelles sont privées, du moins en Allemagne de l'Ouest, et ne prennent les enfants qu'à partir de trois ans minimum et ceci pour la demi-journée, sans repas servi.

La scolarité obligatoire commence donc à l'âge de six ans, lorsque l'enfant entre, pour quatre ans dans la plupart des *Länder*, à l'école primaire. Quant à l'enseignement secondaire, le paysage actuel ressemble encore beaucoup, pour ce qui est des dénominations des institutions, à ce qui existait déjà il y a quarante ans, voire avant. Si l'Allemagne fédérale a connu

dans les années 60 et 70 d'importantes réformes dans son système éducatif, il n'y a pas eu, au niveau de l'enseignement secondaire, de rationalisation des structures scolaires héritées, dans une large mesure, du XIX^e siècle. À ce niveau, on distingue donc trois types d'établissement "classiques" et un quatrième à vocation réformatrice qui est de création plus récente. Le premier type est celui de la *Hauptschule* qui, traditionnellement, prépare les élèves en cinq ans à un passage vers une formation professionnelle dans le cadre du système dual, formant aux différents métiers de l'artisanat. Le deuxième type est celui de la *Realschule* qui prépare les élèves en six ans à un passage vers une formation professionnelle, également le plus souvent dans le système dual, du moins pour la plupart. Il s'agit de formations préparant à des fonctions technico-commerciales dans l'industrie et/ou dans le secteur des services. Le troisième type d'établissement enfin est celui du *Gymnasium* (lycée) qui, en principe, prépare les élèves en neuf ans au baccalauréat et donc au passage vers l'enseignement supérieur.

On peut donc remarquer dès à présent le maintien, et ceci pour un âge précoce (dès dix ans), d'une offre très différenciée de cursus scolaires visant, *a priori*, des qualifications professionnelles ultérieures très distinctes. Un quatrième type, appelé *Gesamtschule* et fortement inspiré par des expériences britanniques et scandinaves, a été créé vers le début des années 70 dans tous les *Länder* de l'Ouest. Selon les vœux des protagonistes de l'époque, la *Gesamtschule* aurait dû, sous le leitmotiv de la démocratisation de l'école et de l'égalité des chances pour tous, se substituer progressivement aux trois types existants pour devenir une sorte de collège unique à l'allemande, tout en permettant aux élèves de passer les diplômes classiques de l'enseignement secondaire. Très vite, le principe même de la *Gesamtschule* a soulevé des débats idéologiques et est devenu l'objet de confrontations partisans entre les partis politiques, ce qui a fortement nui à sa quête de légitimité auprès d'une partie de l'opinion publique. Selon les

partis politiques au pouvoir dans les *Länder*, la *Gesamtschule* est actuellement très inégalement représentée dans le pays.

Cette stabilité des structures ne saurait cependant cacher des changements importants intervenus dans la répartition des flux de sortie du système éducatif. Si, dans les années 50 et 60, la majeure partie des enfants de l'âge de 10 ans (entre 50 et 70 % selon les *Länder*) se dirigeait vers la *Hauptschule* et vers les trajectoires professionnelles qui s'y rattachaient, alors que le lycée était réservé à une élite sociale, la répartition est actuellement à peu près la suivante : un tiers des enfants se dirigent vers la *Hauptschule*, un tiers vers la *Realschule* et le troisième tiers vers le lycée, avec de fortes variations au détriment de la *Hauptschule* selon les *Länder*. Cette dernière peut être en effet considérée comme le parent pauvre du système éducatif allemand, puisque, dans certaines régions, elle n'attire plus que 10 à 15 % des enfants sortant de l'enseignement primaire. Elle devient ainsi l'école "à problèmes" recueillant de fait les enfants des couches socialement défavorisées. L'ouverture très large du lycée constitue donc le trait dominant de l'évolution des trente dernières années de sorte que le nombre de bacheliers représente désormais entre 35 et 40 % d'une classe d'âge. Avec quelque 310 000 bacheliers en 1996, dont 70 000 jeunes disposant d'un baccalauréat spécialisé ne donnant pas accès à l'université, le baccalauréat est cependant loin de constituer la clé de voûte de tout le système, un rôle qu'aucun responsable politique, toutes tendances confondues, ne souhaite d'ailleurs lui attribuer. Cet état de fait s'explique si l'on tient compte de l'importance de la formation professionnelle initiale en Allemagne.

III – La formation professionnelle initiale dans le cadre du système dual

Dans le système dual de la formation professionnelle, ce sont des acteurs autres que scolaires qui ont un rôle prépondérant, et notamment

l'entreprise formatrice, alors que celui de l'école professionnelle est plutôt complémentaire. Ce partage des compétences entre acteurs privés et acteurs publics est la conséquence de l'évolution sociale, économique et historique en Allemagne à la fin du XIX^e siècle, lorsque le système dual, basé sur la tradition médiévale de l'artisanat, a réussi à s'implanter également dans l'industrie et, par la suite, dans les services et les professions libérales comme modèle dominant d'accès à une qualification professionnelle, même si la codification juridique actuelle du système ne date que de 1969. Ainsi, l'apprentissage représentait en 1996 environ 1,6 million d'apprentis, soit environ 500 000 nouveaux contrats par an, tous secteurs d'activités économiques confondus, pour une formation qui dure trois ans en règle générale. Les deux tiers de la classe d'âge des 16-19 ans sont concernés par ce type de formation, quel que soit le niveau scolaire atteint. S'il n'y a pas d'obligation pour les entreprises de former, l'entreprise formatrice (une sur cinq) doit consacrer des moyens financiers et humains conséquents à la formation. Organisé séparément de l'enseignement général et ne s'inscrivant pas dans une logique de filière structurée par niveaux de qualification à atteindre, le système dual s'est construit autour de la notion d'un *Beruf* (métier) à apprendre.

Ce principe fondateur du système signifie non seulement l'acquisition de connaissances factuelles pour l'exercice d'un métier, mais tout autant une socialisation au monde du travail avec toutes ses règles économiques, sociales et culturelles. C'est à ce double titre que le système bénéficie d'une forte légitimité auprès de l'opinion publique allemande, le rôle formateur de l'entreprise reposant en effet sur un très large consensus entre pouvoirs publics et partenaires sociaux. Ces derniers sont fortement impliqués dans le fonctionnement et le contrôle du système à tous les niveaux décisionnels (entreprise, chambres d'industrie et de commerce pour la délivrance des diplômes professionnels, niveaux régional et fédéral).

Si le système a fait preuve jusqu'à présent d'une grande capacité d'adaptation, il doit relever à l'avenir le défi de la globalisation de l'économie allemande ; de plus en plus d'entreprises hésitent par conséquent à consacrer des moyens considérables (jusqu'à 40 000 DM par apprenti et par an dans les grandes entreprises) à la formation initiale et s'en désengagent, ce qui pourrait mettre en cause l'éédifice dans son ensemble.

IV – L'enseignement supérieur allemand : entre idéal humboldtien et université de masse

Fondée au début du XIX^e siècle dans un élan réformateur qui englobait de larges pans de la vie sociale, économique et partiellement politique des territoires allemands de l'époque, notamment en Prusse, l'université humboldtienne a exercé une influence durable sur le développement de l'enseignement supérieur allemand par sa conception pédagogique néo-humaniste d'un épanouissement individuel de la personnalité à travers un processus d'apprentissage autonome basé sur la recherche. Il est clair que l'idéal de l'université humboldtienne, disposant d'une autonomie interne presque totale sous la tutelle de l'État, poursuivant une recherche libre de toute instrumentalisation à des fins économiques et séparant strictement formation universitaire de la pratique professionnelle, idée fortement inspirée par les conceptions philosophiques de l'idéalisme allemand, est difficilement compatible avec la réalité actuelle d'un enseignement de masse destiné à environ 1,9 million d'étudiants répartis dans quelque 250 établissements (essentiellement les 82 universités et les 113 *Fachhochschulen*, établissements dispensant un enseignement plus court et plus professionnalisé dans un nombre de disciplines limité). S'inscrivant dans un mouvement général d'expansion de l'enseignement supérieur dans la quasi-totalité des pays industrialisés depuis le début des années 70, les

universités allemandes, qui réunissent plus des deux tiers du nombre total des étudiants allemands, doivent aujourd'hui faire face à d'éminents problèmes d'accueil, d'encadrement et de gestion d'un public étudiant aux attentes individuelles et collectives plus diversifiées qu'il y a vingt ou trente ans, dans un environnement en forte mutation sociale et économique, ainsi que dans un contexte de rigueur budgétaire draconienne. À cela s'ajoute, dans le sillage de l'unification, la restructuration complète de l'enseignement supérieur dans les nouveaux *Länder*, où le système universitaire se caractérisait par une organisation aux antipodes des modes de fonctionnement en cours à l'Ouest : une centralisation extrême des décisions administratives et pédagogiques, un accès extrêmement sélectif aux universités pour des motifs tant économiques qu'idéologiques, et enfin, une priorité très nette donnée aux organismes de recherche extra-universitaires au prix d'un assèchement lourd de conséquences pour la recherche et l'enseignement universitaires.

La refonte complète de la loi-cadre sur l'enseignement supérieur, qui doit redéfinir entièrement les missions de l'université dans le contexte actuel et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le printemps 1998, dépassera de loin le cadre du système éducatif. Compte tenu de la position stratégique de l'enseignement supérieur dans les sociétés modernes, elle aura une valeur de test pour témoigner de la capacité de modernisation de la société allemande dans son ensemble.

V – Convergences et divergences franco-allemandes

Si les institutions éducatives allemandes se distinguent donc, dans l'ensemble, par une continuité plus grande que les institutions politiques, l'école – au sens large – ne pouvait par conséquent jouer un rôle aussi capital de facteur d'identité et de conscience nationales qu'a joué l'école en France pour la constitution de l'État-Nation depuis le XIX^e siècle. Lieu de cristallisation par excellence de la réflexion sur l'essence même de l'État-Nation, sur la république, sur les droits de l'homme, sur la laïcité, et d'autres questions sociétales de première importance, l'école et la politique d'éducation, en raison de leur poids politique et culturel dans l'histoire récente et de leur mode d'organisation actuel toujours très centralisé, relèvent en France d'un débat national quasi permanent. En Allemagne, en revanche, l'organisation administrative décentralisée du système éducatif constitue à la fois le fruit de la genèse historique particulière de l'État en Allemagne au XIX^e siècle et la leçon de l'expérience vécue d'un système éducatif centralisé à outrance et instrumentalisé totalement aux fins meurtrières du régime nazi. Pour ces mêmes raisons, la place de l'école et du système éducatif dans la mémoire collective des Allemands, *a fortiori* dans l'Allemagne unifiée, ainsi que sa place parmi les préoccupations politiques et sociales actuelles sur l'agenda politique diffèrent donc de la situation française. Ces différences apparaissent dans la coopération franco-allemande en matière d'enseignement et de formation, comme en témoigne l'histoire des relations bilatérales depuis une quarantaine d'années.

Mais, loin de constituer des obstacles insurmontables, elles se sont révélées comme des défis intellectuels et pratiques enrichissants pour le débat national respectif sur l'éducation comme en témoigne le nombre impressionnant d'institutions et de programmes d'échanges franco-allemands dans ce domaine, une coopération bilatérale

qui, en raison de son caractère exemplaire, a très souvent ouvert la voie à une coopération multilatérale, notamment dans le cadre européen.

En effet, en dépit des différences de traditions culturelles et de modes de fonctionnement administratif actuels, on ne saurait sous-estimer l'importance des convergences croissantes quant aux défis auxquels doivent faire face les systèmes éducatifs dans les deux pays : défis liés à l'évolution de la demande d'éducation vers des formations supérieures et plus longues, aux mutations technologiques et économiques rapides qui nécessitent des qualifications appropriées, et ceci sous la forme d'une formation (professionnelle) continue tout au long de la vie, défis liés enfin aux phénomènes d'exclusion et de marginalisation d'un nombre toujours trop important de jeunes sans éducation et formation de base suffisantes pour avoir une chance sur le marché de l'emploi, avec toutes les conséquences déstabilisatrices qui en découlent pour la cohésion sociale de nos sociétés.

Étant donné qu'en raison des technologies de communication modernes et de l'interdépendance croissante de l'environnement économique et social ces évolutions dépassent le cadre du système éducatif national, la coopération transnationale s'imposera encore plus à l'avenir en matière d'éducation pour chercher des synergies, tant au niveau de l'identification des problèmes qu'à celui des solutions à apporter. ■