

APERÇU HISTORIQUE

par
Pedro Rosselló

La présente publication constitue une mise à jour de l'édition publiée en 1961, qui réunissait les recommandations adoptées par la Conférence internationale de l'instruction publique de 1934 à 1960. En y ajoutant le texte des recommandations issues des sessions suivantes de 1961 à 1968, le recueil actuel vise à donner une vue complète de l'œuvre accomplie par le BIE dans ce domaine avant son rattachement à l'Unesco.

Mais, avant de parler de ce fut sans doute l'œuvre principale du BIE — les recommandations adressées aux Ministères de l'instruction publique — peut-être conviendrait-il de retracer brièvement dans ses phases successives l'histoire de cette organisation.

Le BIE fut d'abord un organisme privé. Comme tel, il fut créé par l'Institut J.-J. Rousseau, ou plutôt par son fondateur, le professeur Edouard Claparède, à la fin de décembre 1925. Le directeur nommé fut le professeur Pierre Bovet, les directeurs adjoints, Mme Elisabeth Rotten et M. Adolphe Ferrière, la secrétaire générale, Mlle Marie Butts.

La Fondation Rockefeller ayant fait un don de 5000 dollars à l'Institut J.-J. Rousseau, celui-ci s'était empressé d'affecter la somme de 12000 francs suisses à la création de ce Bureau international d'éducation. Ce faisant, l'Institut s'était écarté d'une décision prise par le IIIe Congrès international d'éducation morale (Genève, 1922) que présidait M. Adolphe Ferrière. Ce Congrès avait stipulé que le siège de l'éventuel Bureau international d'éducation dont on parlait déjà serait La Haye.

Les 12000 francs suisses auxquels correspondait cette donation ne pouvaient certes être considérés que comme un levain, mais certains optimistes estimaient impensable qu'on ne trouve pas dans le monde un million d'éducateurs disposés à verser une cotisation de 5 francs suisses par an en faveur d'un bureau de ce genre. Selon eux, le BIE avec un budget annuel de 5 millions de francs suisses serait à l'abri du manque de moyens matériels. Il fallut, hélas! déchanter: le nombre de membres ne dépassa pas 400; on était loin du compte! C'est alors qu'une autre illusion prit corps: la World Federation of Education Associations avait choisi Genève comme siège de son congrès annuel, en 1927. Le président de la Fédération cherchait à réunir une somme d'argent très importante. Avec les millions que comptait trouver la Fédération, il semblait impossible qu'elle refusât son aide à un bureau international d'éducation naissant. Ici encore, il devait en aller autrement. Le congrès eut lieu, mais les résultats financiers furent beaucoup plus modestes qu'on ne l'avait escompté.

Au cours de cette première période, malgré tout, le BIE avait déjà entrepris des tâches d'information et fourni de la documentation pédagogique aux éducateurs de nombreux pays. Mais le manque d'appui financier ne lui permettait pas de continuer son activité sous la forme envisagée par ses fondateurs. On se rendit compte que le BIE devait renoncer à la liberté absolue, autrement dit qu'il ne pouvait plus compter uniquement sur l'aide de particuliers ou d'institutions privées. C'est alors que se développa l'idée de réorganiser le BIE sur une base gouvernementale, avec une nouvelle direction. Le professeur Jean Piaget fut nommé directeur, M. Pedro Rosselló directeur-adjoint, et Mlle Marie Butts, confirmée dans ses fonctions de secrétaire générale.

Le 29 juillet 1929, avec la signature des nouveaux statuts, s'ouvrit on ne peut plus modestement, la deuxième étape de l'histoire du Bureau international d'éducation. Pour la première fois dans l'histoire, des représentants de gouvernements mirent leur signature au bas d'un document qui les engageait à collaborer dans le domaine de l'éducation. Les nouveaux membres du Bureau international d'éducation étaient: le Ministère de l'instruction publique de Pologne, le Gouvernement de l'Equateur, le Département de l'Instruction publique de la République et Canton de Genève et l'Institut J.-J. Rousseau, ce dernier étant la seule organisation privée qui fit partie du BIE. Quant aux institutions officielles ou publiques susceptibles de devenir membres du BIE, l'article 4 des nouveaux statuts déclarait ceci: "La qualité de membre du Bureau international d'éducation est reconnue aux organisations soussignées, et, sous réserve de l'approbation du

Conseil, à tout gouvernement, institution publique ou d'intérêt public ou union internationale qui s'engage à verser, comme les trois premiers membres, une cotisation annuelle minimum de 10000 francs suisses."

La République et Canton de Genève, d'abord l'unique partie de la Suisse à être membre du BIE en vertu de l'autonomie de chaque canton dans le domaine de l'éducation, cédera sa place à la Confédération suisse comme membre du BIE quelques années plus tard.

D'après l'article 2 des Statuts, le but du BIE était "de servir de centre d'information pour tout ce qui touche à l'éducation. S'inspirant de l'esprit de coopération internationale, il observe une neutralité absolue au point de vue national, politique, philosophique et confessionnel. En tant qu'organe de documentation et d'étude, il travaille dans un esprit strictement scientifique et objectif. Ses activités sont de deux ordres: il centralise la documentation relative à l'éducation publique et privée et il s'intéresse aux recherches expérimentales ou statistiques dont les résultats sont portés à la connaissance des éducateurs."

Pendant les dix ans que dura cette seconde étape, c'est-à-dire les dix ans précédant la deuxième Guerre mondiale, malgré un budget toujours très limité, le BIE déploya une activité intense, gagnant peu à peu de nouveaux pays membres et s'affirmant comme Institution internationale au service de l'éducation et de la compréhension entre les peuples. Les relations avec les Ministères de l'instruction publique constituèrent sa principale préoccupation et prirent forme concrètement avec la Conférence internationale de l'instruction publique. L'idée d'une conférence de ce genre apparut aux membres du Conseil du BIE comme un élargissement naturel de leur session annuelle d'été. Il leur sembla intéressant d'inviter à cette réunion, à côté des trois représentants de chaque Etat membre, des représentants d'Etats non membres, auxquels ils demanderaient de présenter un rapport sur les faits saillants qui se seraient produits dans leurs pays respectifs au cours de l'année dans le domaine de l'instruction publique. De telles réunions se tinrent en 1932 et en 1933. Mais c'est en 1934 que la Conférence internationale de l'instruction publique devait trouver la forme qu'elle allait garder jusqu'en 1968. Un débat s'ouvrait sur les rapports nationaux consacrés au mouvement éducatif, qui comportaient une "étude générale" et une partie statistique, condensée, mais en même temps très complète.

Certes, on a reproché à ces rapports nationaux de pécher par excès d'optimisme, mais il n'est pas sûr que certaines exagérations n'aient

pas eu un aspect constructif par l'émulation qu'elles suscitaient entre les divers pays. Et s'il est vrai que tous les participants à la conférence n'ont pas été des éducateurs, beaucoup de pays se faisant représenter par des diplomates en poste à Berne ou à Genève, on a souvent pu se féliciter de l'apport de ces non spécialistes qui, en tant que parents, donnèrent maintes fois à la conférence un réalisme parfois absent d'autres réunions.

Les rapports envoyés par les Ministères de l'instruction publique servirent de base dès 1933 à l'*Annuaire international de l'éducation et de l'enseignement*. Mentionnons encore, en ce qui concerne plus spécialement les pays membres, la création en 1937 de l'Exposition permanente de l'instruction publique, offrant à ces pays l'occasion de se faire connaître par l'installation d'un stand représentatif de leur développement éducatif. Cette exposition compte aujourd'hui des stands aménagés par 38 pays.

Si les rapports avec les gouvernements furent mis au premier plan, on aurait garde d'oublier certaines activités, peut-être secondaires, mais qui contribuèrent à maintenir le BIE en contact vivant avec le monde des éducateurs. Pendant six étés consécutifs, des cours de vacances sur "Comment faire connaître la Société des Nations et développer l'esprit de coopération internationale" attirèrent à Genève des enseignants de divers pays. La Section de littérature enfantine, créée déjà pendant la première étape grâce à l'initiative et à des fonds américains en vue de développer l'esprit de coopération internationale par le moyen du livre d'enfants, fit paraître diverses études et s'assura la collaboration d'experts dans divers pays. Le Bulletin de nouvelles et de comptes rendus d'ouvrages pédagogiques, — la première publication régulière du BIE, née dès le début de son histoire — continua fidèlement à paraître quatre fois par an, tout en augmentant son tirage et son nombre de pages. La Bibliothèque enrichissait ses collections: ouvrages de pédagogie et d'éducation comparée, textes législatifs, manuels scolaires, livres d'enfants, revues pédagogiques.

*

* *

La déclaration de la deuxième Guerre mondiale ne mit pas un terme à l'existence du BIE. Bien que la plupart de ses activités ordinaires dussent être mises en veilleuse puisque les relations avec l'extérieur étaient presque entièrement coupées, il put mettre sur pied un Service d'aide intellectuelle aux prisonniers de guerre qui, sans distinction, se mit à la disposition de tous ceux qui désiraient utiliser leur temps de détention pour perfectionner leurs études ou leurs connaissances. Du fait qu'il faisait partie du Comité consultatif

international pour la lecture des prisonniers et internés de guerre, et grâce à de nombreux dons, ce service put envoyer pendant la période 1939-1945 plus d'un demi-million de livres dans les camps de prisonniers de guerre. Dès la fin de la guerre, le BIE suivit avec beaucoup d'attention et d'intérêt la création de l'Unesco qui invitait les gouvernements à collaborer non seulement dans le domaine de l'éducation, mais aussi dans ceux de la science et de la culture.

Le 28 février 1947, un accord provisoire fut conclu entre l'Unesco et le BIE afin d'établir entre eux l'unité d'action souhaitable. Une commission mixte, composée de trois représentants de chaque organisation, fut chargée de veiller à la coopération efficace entre les deux institutions. Cet accord prévoyait entre autres la convocation conjointe des Conférences internationales de l'instruction publique, la publication en commun des résultats des enquêtes et de l'Annuaire, l'échange de documentation, etc. L'accord fut complété et confirmé le 28 février 1952. C'est sur cette base de collaboration que le BIE continua, pendant les années 50 et 60, d'exécuter le programme dont les grandes lignes étaient déjà tracées.

Une étape importante fut franchie lorsque, à la suite de négociations dont le Conseil du BIE avait pris l'initiative, un nouvel accord fut conclu entre l'Unesco et le BIE en 1968 et approuvé par les organes directeurs des deux organisations. Cet accord constatait que les activités du BIE rentraient dans le cadre de celles de l'Unesco et transférait à l'Unesco les fonctions assignées au BIE par ses statuts. Il établissait à Genève, dans le cadre de l'Unesco et en tant que partie intégrante de cette organisation, un centre international d'éducation comparée, nommé Bureau international d'éducation et jouissant d'une large autonomie intellectuelle et fonctionnelle.

Les statuts du BIE tels qu'ils ont été approuvés par la Conférence générale de l'Unesco le dotaient d'un Conseil composé de représentants de vingt et un Etats membres désignés par la Conférence générale. Ce Conseil, a notamment pour tâche d' "établir, sur proposition du Directeur du Bureau, le projet de programme général et de budget du Bureau".

L'accord et les statuts, qui portent la marque d'un double souci de rationalisation et de continuité, disposent spécifiquement que l'Unesco assurera la convocation et le déroulement des sessions de la Conférence internationale de l'instruction publique.

*

* *

Au moment où nous présentons ce recueil des recommandations adoptées par les Conférences internationales de l'instruction publique depuis 1934, il importe de faire remarquer qu'à l'époque l'adoption de recommandations dans le domaine de l'éducation constituait une innovation hardie. La méfiance des milieux pédagogiques était grande à l'égard de l'intervention des gouvernements dans ce domaine et les gouvernements eux-mêmes se montraient ombrageux vis-à-vis d'une action internationale en la matière. Un membre de la Commission internationale de coopération intellectuelle ne s'était-il pas aventuré à écrire que jamais la Société des Nations ne s'occuperait d'éducation !

Quoi qu'il en soit, l'élaboration de conventions semblait exclue les recommandations étant déjà considérées par beaucoup comme trop impératives. Albert Thomas, le premier directeur du Bureau international du Travail et l'un des plus fidèles amis du BIE dès sa création, avait mis en garde contre l'élaboration de conventions auxquelles l'adhésion des Etats ne s'obtenait qu'au prix de nombreuses démarches. Il estimait d'ailleurs que, sur le plan pédagogique, mieux valait conseiller que tenter d'imposer.

La notion de recommandation fut donc liée à celle de liberté pédagogique, et aussi à celle d'une expérimentation indispensable pour formuler progressivement un corps de doctrines. D'autre part, afin d'échapper à la tendance trop fréquente des congrès éducatifs dont les conclusions, inspirées par des opinions subjectives, ne représentaient pas l'opinion de la majorité, il apparut souhaitable d'entreprendre des enquêtes internationales sur les thèmes choisis pour les recommandations. C'est sur les résultats de ces enquêtes que se fondèrent les projets de recommandations soumis à la Conférence. Les monographies, établies à l'avance, faisant apparaître les points de convergence entre Etats, le débat se concentrait sur les points de divergence.

Ces enquêtes, en fournissant le cadre d'un projet de recommandation, préparaient un débat sans surprise, puisque toutes les solutions mentionnées dans les réponses des gouvernements y trouvaient leur place. Au début, cette procédure ne manqua pas de déconcerter et certains délégués auraient préféré plus d'improvisation. Les projets de recommandations avaient en tout cas le mérite de s'inspirer de la diversité des situations existantes, non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'un même pays, notamment dans le cas des fédérations. Et, respectueuses de cette diversité, elles proposaient une multiplicité de solutions. C'est selon cette procédure que de 1934 à 1968, la Conférence adopta 65 recommandations, à

raison de deux ou trois par an, à l'exception des années 1940 à 1945 — la Conférence ne s'étant pas réunie pendant la dernière guerre mondiale — et de 1964, année pendant laquelle la Conférence dut interrompre ses travaux.

*
* *

Deux préoccupations ont présidé au choix des thèmes choisis pour les projets de recommandations: tout d'abord, intéresser le plus grand nombre possible de délégations — et à cet effet, on trouvait des indications précieuses dans les débats des années précédentes sur les rapports nationaux. D'autre part, on s'est efforcé d'inscrire, à côté d'un problème d'administration scolaire, des questions d'intérêt didactique. A partir de la 21^e recommandation, les sessions étant convoquées conjointement par l'Unesco et le BIE, le choix des sujets a été effectué par la Commission mixte Unesco-BIE sur la base des suggestions faites par les Etats membres à l'une ou d'autre des organisations.

Certaines questions ont été portées à l'ordre du jour deux ou trois fois, sous un même libellé ou avec une formulation légèrement modifiée. La formation du personnel enseignant primaire et secondaire et sa rémunération constituent deux illustrations de cette pratique, ces deux recommandations ayant d'ailleurs donné lieu à une résolution concernant la condition du personnel enseignant élaborée dans le cadre d'une étroite coopération avec l'Organisation internationale du Travail et l'Unesco, et adoptée par une Conférence intergouvernementale spéciale.

En ce qui concerne le contenu des recommandations on constate qu'en même temps que le texte en devenait plus long, elles tendaient à prendre de façon croissante un caractère monographique, portant de plus en plus fréquemment sur un aspect particulier d'un grand problème plutôt que sur l'ensemble du sujet.

Si l'on exclut les toutes dernières recommandations, on remarque que, en général, les thèmes choisis avaient trait à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire. Il n'y a pas là l'effet d'un hasard. Le BIE, qui s'est toujours efforcé d'éviter les doubles emplois se sentait plus à l'aise dans ces domaines. En ce qui concerne l'enseignement professionnel, il estimait que le Bureau international du Travail était mieux doté que lui en moyens et en personnel pour aborder de façon fructueuse cet aspect de l'enseignement. Un raisonnement analogue intervint en ce qui concerne la formation universitaire

lorsque fut créée l'Association internationale des Universités. Il n'y eut qu'une seule exception à cette règle, lorsque la Conférence consacra ses travaux aux "mesures destinées à faciliter le recrutement et la formation du personnel des cadres techniques et professionnels".

La tendance croissante à percevoir les problèmes éducatifs dans leurs interrelations et les systèmes d'éducation comme un tout semble devoir faire disparaître les cloisons plus ou moins artificielles, et ces considérations, qui ont à un certain moment limité les activités de la Conférence internationale de l'instruction publique, ont désormais perdu de leur actualité.

A partir de 1947, l'organisation de Conférences conjointes Unesco-BIE a eu pour effet d'introduire des questions concernant la collaboration internationale. Cela ne signifie pas que le BIE ait ignoré les problèmes de la paix. Mais, là encore, cette organisation avait le sentiment qu'il appartenait à d'autres institutions de formuler les préoccupations relatives à la collaboration internationale dans ce domaine.

On trouve toutefois des recommandations sur "le développement de la conscience internationale dans la jeunesse et l'enseignement relatif aux organisations internationales"(1948), sur "l'enseignement de la géographie et la compréhension internationale" (1949), sur "les échanges internationaux d'éducateurs" (1950) et finalement sur "l'éducation pour la compréhension internationale en tant que partie intégrante des études et de la vie scolaires"(1968).

Bien qu'il ne soit pas toujours très facile de distinguer si une recommandation appartient au domaine de l'organisation scolaire ou à celui de la didactique, il a semblé intéressant de répartir les recommandations en deux groupes distincts selon qu'elles se réfèrent à des problèmes administratifs et d'organisation ou à des problèmes de caractère didactique. On a donc tenté un tel classement en notant à côté du titre de chaque recommandation, son numéro et l'année de sa publication.

Recommandations de caractère administratif

1. 1934 La scolarité obligatoire et sa prolongation
2. 1934 L'admission aux écoles secondaires
3. 1934 Les économies dans le domaine de l'instruction publique
4. 1935 La formation professionnelle du personnel enseignant primaire
5. 1935 La formation professionnelle du personnel enseignant secondaire

6. 1935 Les conseils de l'instruction publique
7. 1936 L'organisation de l'enseignement spécial
8. 1936 L'organisation de l'enseignement rural
9. 1936 La législation régissant les constructions scolaires
10. 1937 L'inspection de l'enseignement
13. 1938 La rétribution du personnel enseignant primaire:
16. 1939 La rétribution du personnel enseignant secondaire
17. 1939 L'organisation de l'éducation préscolaire
19. 1946 L'égalité d'accès à l'enseignement du second degré
21. 1947 La gratuité du matériel scolaire
29. 1950 Les échanges internationaux d'éducateurs
32. 1951 La scolarité obligatoire et sa prolongation
33. 1951 Les cantines et les vestiaires scolaires
34. 1952 L'accès des femmes à l'éducation
36. 1953 La formation du personnel enseignant primaire
37. 1953 La situation du personnel enseignant primaire
38. 1954 La formation du personnel enseignant secondaire
39. 1954 La situation du personnel enseignant secondaire
40. 1955 Le financement de l'éducation
42. 1956 L'inspection de l'enseignement
44. 1957 Le développement des constructions scolaires
45. 1957 La préparation des professeurs chargés de la formation des maîtres primaires
47. 1958 Les possibilités d'accès à l'éducation dans les zones rurales
49. 1959 Les mesures destinées à faciliter le recrutement et la formation des cadres techniques et scientifiques
51. 1960 L'organisation de l'enseignement spécial pour les débiles mentaux
52. 1961 L'organisation de l'école primaire à maître unique
53. 1961 L'organisation de l'éducation préscolaire
54. 1962 La planification de l'éducation
55. 1962 Le perfectionnement des maîtres primaires en exercice
56. 1963 L'organisation de l'orientation scolaire et professionnelle
57. 1963 La lutte contre la pénurie de maîtres primaires
61. 1966 Le personnel enseignant à l'étranger
62. 1967 La pénurie de personnel enseignant secondaire

soit 38 recommandations de caractère administratif ou concernant l'organisation scolaire.

Recommandations de caractère essentiellement didactique

Les recommandations qui se réfèrent à des problèmes de caractère essentiellement didactique, relatives surtout à l'enseignement d'une discipline déterminée (géographie, travaux manuels, langues vivantes, etc.) sont les suivantes:

11. 1937 L'enseignement des langues vivantes
12. 1937 L'enseignement de la psychologie dans la préparation des maîtres primaires et secondaires
14. 1938 L'enseignement des langues anciennes
15. 1938 L'élaboration, l'utilisation et le choix des manuels scolaires
18. 1939 L'enseignement de la géographie dans les écoles secondaires
20. 1946 L'enseignement de l'hygiène dans les écoles primaires et secondaires
22. 1947 L'éducation physique dans l'enseignement secondaire
23. 1948 L'enseignement de l'écriture
24. 1948 Le développement de la conscience internationale dans la jeunesse et l'enseignement relatif aux organismes internationaux
25. 1948 Le développement des services de psychologie scolaire
26. 1949 L'enseignement de la géographie et la compréhension internationale
27. 1949 L'initiation aux sciences naturelles à l'école primaire
28. 1949 L'enseignement de la lecture
30. 1950 L'enseignement des travaux manuels dans les écoles secondaires
31. 1950 L'initiation mathématique à l'école primaire
35. 1952 L'enseignement des sciences naturelles dans les écoles secondaires
41. 1955 L'enseignement des arts plastiques dans les écoles primaires et secondaires
43. 1956 L'enseignement des mathématiques dans les écoles secondaires
46. 1958 L'élaboration et la promulgation des programmes de l'enseignement primaire
48. 1959 L'élaboration, le choix et l'utilisation des manuels de l'enseignement primaire
50. 1960 L'élaboration et la promulgation des programmes de l'enseignement général du second degré
58. 1965 L'alphabétisation et l'éducation des adultes
59. 1965 L'enseignement des langues vivantes à l'école secondaire
60. 1966 L'organisation de la recherche pédagogique

- 63. 1967 L'éducation sanitaire dans les écoles primaires
- 64. 1968 L'éducation pour la compréhension internationale en tant que partie intégrante des études et de la vie scolaires
- 65. 1968 L'étude du milieu à l'école

*
* *

Il est difficile de formuler un jugement sur la portée qu'ont pu avoir ces soixante-cinq recommandations, dont l'application a été entièrement laissée à la discrétion des gouvernements.

Si l'on se réfère néanmoins aux renseignements fournis par les Etats membres sur la suite qui leur a été donnée, il ne semble pas exagéré de dire qu'elles ont exercé une influence, certes variable, mais souvent très réelle, non seulement sur la législation scolaire, mais même sur la pratique pédagogique. En relisant ces recommandations, on a le sentiment que le corps d'idées pédagogiques qu'elles constituent n'a pas mal résisté à l'épreuve du temps. Certes, certaines d'entre elles s'inspiraient de circonstances maintenant révolues mais la très large gamme de problèmes éducatifs et administratifs qu'elles couvrent reste, dans son ensemble, conforme à l'éventail des problèmes auxquels se heurtent encore les responsables de l'éducation. Lorsqu'elles n'ont pas apporté une solution à ces problèmes, elles ont eu le mérite de les poser en les abordant sous leurs aspects les plus divers et en tenant le plus grand compte des réalités concrètes, parfois en termes très modernes.

Certaines de ces recommandations — par exemple celles qui traitent de l'enseignement spécial, de la planification de l'éducation, de l'alphabétisation — ouvrent véritablement des voies nouvelles.

Telles qu'elles se présentent, ces recommandations, à côté de l'actualité qu'elles conservent, gardent souvent un autre intérêt: témoignage de trente-cinq ans de réflexion pédagogique, elles composent un vaste panorama de cette période particulièrement stimulante, au cours de laquelle l'univers de l'éducation s'est ouvert aux perspectives nouvelles de la coopération internationale.

LES RECOMMANDATIONS N^{OS} 1 À 20 ONT ÉTÉ APPROUVÉES PAR LES NEUFS PREMIÈRES CONFÉRENCES INTERNATIONALES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE CONVOQUÉES PAR LE BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION PAR L'INTERMÉDIAIRE DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. LES QUARANTE-CINQ RECOMMANDATIONS SUIVANTES ONT ÉTÉ APPROUVÉES PAR LES CONFÉRENCES INTERNATIONALES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE CONVOQUÉES CONJOINTEMENT PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE ET PAR LE BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION.