ÉMERGENTES ÉCONOMIES TRANSITION

Examens des politiques nationales d'éducation

Europe du Sud-Est



OCDE

Volume 1

Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Kosovo

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Examens des politiques nationales d'éducation

Europe du Sud-Est

Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie,
Croatie, Kosovo

Volume 1

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après: le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque 21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience ; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays membres ; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels ; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, les statistiques, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

Also available in English under the title:
South Eastern Europe
Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo – Volume 1

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT PROPOS

Les examens thématiques des politiques nationales de l'éducation dans l'Europe du Sud-Est se sont déroulés dans le cadre du Centre pour la coopération avec les non-membres (CCNM) de l'OCDE au titre de son programme de coopération avec le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. En sa qualité de coordonnateur des activités que le Groupe spécial sur l'éducation de la Table de travail 1 du Pacte de stabilité a consacrées à la politique générale de l'éducation et à la transformation du système éducatif, le Secrétariat a établi des rapports distincts sur l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie, présenté une synthèse régionale des résultats communs à ces différents pays et formulé des recommandations et conclusions générales concernant la réforme de l'éducation dans cette région. Les thèmes traités sont les suivants : les enseignants, les programmes d'enseignement, la gouvernance, l'accueil et l'éducation des tout jeunes enfants. Chaque rapport offre une vue d'ensemble du système éducatif, des problèmes en jeu et des obstacles à la réforme et propose des recommandations tenant compte de la spécificité des pays. Ces dernières sont conçues pour être utiles aux décideurs publics nationaux ainsi qu'aux acteurs du système éducatif et pour permettre aux pays et organismes donneurs du Pacte de stabilité de mieux cibler l'aide régionale.

Le passage de cette région à une démocratie pluraliste et à l'économie de marché a été marqué en profondeur par des mutations économiques, sociales et politiques d'une extraordinaire ampleur. Les talents, les compétences et les connaissances de la population jouent un rôle décisif dans ce processus, d'où l'ambition et l'urgence des réformes proposées dans le secteur éducatif, qui ont conduit les membres de la Table de travail 1 du Pacte de stabilité à retenir l'éducation parmi les quatre domaines prioritaires.

L'OCDE a pu mener cette activité grâce aux subventions accordées par l'Autriche, la Finlande, la Grèce, la Suisse et l'UNICEF. Ont fourni une aide supplémentaire : le British Council, le Bureau CROSS (Pays-Bas), la Fondation européenne pour la formation (FEF), la Banque mondiale, la Open

Society Foundation et le Centre d'étude des politiques de l'enseignement (CEPS) de l'Université de Ljubljana.

Les fonctions d'examinateurs de l'OCDE ont été confiées à 43 experts originaires de 28 pays. Les rapports des équipes d'examinateurs ont été rédigés par Johanna Crighton (Pays-Bas). Pavel Zgaga (Slovénie) a apporté son concours pour la synthèse. Outre l'aide qu'ils ont fournie sur des questions de fond, Ian Whitman et Christine Stromberger, Secrétariat de l'OCDE, ont assuré la coordination globale.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Eric Burgeat
Directeur
Centre pour la coopération avec les non-membres

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS 3

TOUR D'HORIZON REGIONAL 9

Introduction 11
L'éducation dans l'Europe du Sud Est 12
Les examens thématiques 13
Principaux résultats de l'étude du CEPS 19
Facteurs démographiques 20
Principales recommandations régionales 30

ALBANIE 33

Généralités 35
Introduction et contexte 37
Cadre juridique 40
Le système éducatif 40
Gouvernance et administration 45
Programmes scolaires 55
Manuels scolaires 58
Évaluation du rendement scolaire 60
Les enseignants et leur formation 66
Le développement de la prime enfance et l'éducation préscolaire 76
L'enseignement et la formation professionnels (EFP) 88
L'enseignement supérieur 93
Recommandations 95

RÉFÉRENCES 113

BOSNIE-HERZÉGOVINE 115

Données générales 117
Introduction et contexte 118
Le système éducatif 121

Cadre juridique et objectifs de l'action publique 124
Administration et réforme systémique 127
Gouvernance et gestion 130
Égalité des chances en matière d'accès et de résultats 134
Problèmes de financement 138
Programme d'études : les intentions et la réalité 141
Personnel de l'enseignement 153
Éducation des plus jeunes 161
Enseignement et formation professionnels 165
Enseignement supérieur 170
Recommandations 177

RÉFÉRENCES 185

BULGARIE 187

Généralités 189
Introduction et contexte 190
Système éducatif 193
Questions financières 194
Autres questions 195
Données statistiques 196
Politiques publiques et contexte légal 196
Administration, gouvernance et financement 197
Equité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats 204
Programmes d'études : objectifs et réalisations 218
Le personnel de l'enseignement 231
Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière de personnel 239
Accueil et éducation de la petite enfance 240
Formation professionnelle 242
Les problèmes et les obstacles rencontrés en matièrede formation professionnelle et d'éducation des adultes 258
Enseignement supérieur 259
Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière d'enseignement supérieur 281
Recommandations pour chacune des sections 282

REFERENCES 289

CROATIE 293

Généralités 295
Introduction et contexte 296

Le système éducatif 296
L'équité d'accès, de réalisation et de réussite....302
Le financement 305
Les programmes 307
Les manuels 312
La situation des enseignants 314
Normes et garantie de la qualité 319
L'éducation et l'accueil des jeunes enfants....321
L'enseignement et la formation professionnels....326
L'enseignement supérieur 331
Recommandations 335

RÉFÉRENCES....345

KOSOVO....347

Généralités....349
Introduction et contexte....351
Le système éducatif 354
Cadre juridique et objectif de l'action gouvernementale 359
Administration et réforme systémique....361
Égalité d'accès, de niveau et de résultats 363
Questions financières....364
Programmes d'enseignement : programmes prévus et dispensés et résultats obtenus....367
Personnel du secteur éducatif 377
Éducation de la petite enfance 386
Enseignement technique et formation professionnelle 390
Enseignement supérieur....396
Recommandations 404

REFERENCES....416

LISTE DES EXAMINATEURS....419

TOUR D'HORIZON REGIONAL

L'examen thématique de dix systèmes éducatifs en Europe du Sud-Est révèle que si les enjeux et les problèmes sont communs -- faible PIB affecté à l'éducation, faibles salaires des enseignants, pauvreté chez les enfants et programmes scolaires surchargés --, les solutions, quant à elles, sont différentes. Les diversités régionales sont trop grandes. L'examen a porté sur l'état actuel des systèmes, les questions d'équité et d'accès, l'accueil et l'éducation des tout jeunes enfants, les aspects liés à la gouvernance et à la qualité. Comme pour les autres régions, les systèmes éducatifs peuvent être évalués au regard de quatre grandes caractéristiques : moyens mis à disposition, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité. Le présent tour d'horizon contient des données de base, entre autres, démographiques, sur les migrations, les taux de natalité, la composition ethnique de la population, la pauvreté, la scolarisation et sa répartition, et le nombre d'établissements d'enseignement. Différentes questions sont traitées : l'évolution des programmes d'études, l'administration et la pédagogie, les installations et les équipements ainsi que le coût et le financement de l'éducation. Les principales conclusions d'une étude menée par le Centre de recherche sur la politique de l'éducation, de Ljubljana, sont citées de même que les recommandations essentielles formulées par l'équipe d'examinateurs de l'OCDE pour cette région.

TOUR D'HORIZON REGIONAL

Introduction

La péninsule balkanique, située en Europe du Sud Est, est l'une des régions les plus complexes du monde, tant en ce qui concerne l'origine ethnique, la langue que la religion. D'une façon générale, l'Etat nation y a moins d'importance que les allégeances ethniques qui enjambent les frontières : il y a des Albanais en Macédoine, des Macédoniens en Bulgarie, des Croates en Serbie et des Serbes en Croatie – le mélange est parfois agité et s'est récemment avéré explosif (par exemple au Kosovo et en Bosnie). On peut dire qu'il n'existe pas dans l'ensemble de l'Europe du Sud Est d'ethnie majoritaire ; tous les groupes sont, à certains égards, des minorités, et doivent être traités en tant que telles.

Cette ***diversité régionale*** ne concerne pas seulement la langue, la religion et l'origine ethnique ; elle imprègne toute l'histoire géopolitique de l'Europe du Sud Est et précède même la division entre l'Empire d'Orient et l'Empire romain. Plus tardivement, l'Empire austro-hongrois et l'Empire ottoman ont introduit dans la plupart des composantes de la région des divisions, des unifications et réunifications, des modifications d'alliances et de la diversité. L'idée de la région considérée au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle comme une entité homogène dans le sens politique ou idéologique du terme est « une erreur née de l'ignorance ». L'ancienne Yougoslavie, « pays ni oriental, ni occidental », était elle-même fortement décentralisée et diverse. Depuis le milieu des années 60, elle était plus étroitement reliée à l'Occident (avec un million de travailleurs à l'étranger) qu'à l'Orient. Au Sud Est de la péninsule, l'Albanie est restée isolée jusqu'à la fin des années 80, tandis que la Bulgarie et la Roumanie appartenaient au « bloc de l'Est » et la Moldavie faisait partie intégrante de l'Union soviétique. Au Sud des Balkans, la Grèce représentait, d'un point de vue politique, la frontière la plus proche de l'Occident.

En même temps, il est important – en termes de politique et de stratégie à plus long terme –*« d'englober le Sud des Balkans tout entier dans*

une réflexion synoptique » [1]. Il ne sert à rien d'aborder séparément les intérêts de chaque pays sans tenir compte de ceux des autres. Il ne sert à rien de tenter de plaire à chaque pays ou à chaque catégorie ethnique en l'encourageant à réaliser *toutes* ses ambitions constitutionnelles et territoriales, car elles sont en général mutuellement inconciliables – à mesure que l'on vient à bout d'une série de problèmes, une autre se pose. Par exemple, le Kosovo ne peut être considéré comme une question ou un territoire isolé : ses liens essentiels, avec la Serbie, le Monténégro, la Macédoine et l'Albanie doivent être pris en compte.

De même, ce serait faire preuve de naïveté que *d'affirmer* que tout enfant d'un pays balkanique a droit à une éducation de qualité et de durée acceptables. L'accès, l'équité, la langue de l'instruction, la qualité, doivent tous faire l'objet de négociations patientes et sensibles, et d'une profonde compréhension de la façon dont chaque communauté a été façonnée par son histoire (souvent douloureuse et sanglante).

L'éducation dans l'Europe du Sud Est

L'analyse de l'état de l'éducation dans les pays en pleine transformation économique et politique est un exercice délicat. Premièrement, il est facile de déceler les problèmes et les dilemmes qui sont universels et se posent presque partout, et n'apportent donc rien de plus aux enquêtes antérieures portant sur le système d'enseignement. Deuxièmement, les changements nécessaires à l'évolution du système sont, pour la plupart, si onéreux qu'ils ne peuvent être envisagés dans la situation actuelle. Il est donc indispensable de ne faire que des recommandations et des suggestions qui tiennent compte des ressources et des structures actuelles des pays.

Le principal message qui se dégage des dix études est que certains ***problèmes*** *sont communs* à toute la région (faible pourcentage du PIB consacré à l'éducation, bas salaires des enseignants, pauvreté des enfants, programmes trop chargés, dégradation de l'infrastructure matérielle, etc.), mais qu'il n'existe à ces problèmes *aucune* ***solution*** *commune*. La diversité des systèmes et celle qui existe à l'intérieur de chacun d'entre eux sont trop grandes. Certains systèmes qui sont proches par la langue, l'histoire ou la culture (Roumanie, Moldavie) doivent trouver, et trouvent en effet, des moyens de travailler ensemble au-delà des frontières, mais il n'est pas envisageable de postuler une quelconque « politique régionale ».

[1] Katarina Tomasevski (Rapporteuse générale de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'éducation). The Right to Education. Rapport liminaire soumis à la Commission des Nations Unies sur les Droits de l'homme, 1999.

D'une façon générale, à la fin des années 80, les systèmes d'enseignement dans la plupart des pays de l'Europe du Sud Est étaient bien développés ; en conséquence, les problèmes qui se sont posés au cours d'une période de transition troublée doivent être considérés comme une « régression » par rapport à un point de départ ***essentiellement sain***. Il ne s'agit nullement de pays dénués de traditions et de compétences en matière d'éducation, mais ils sont confrontés à de graves problèmes et ont donc besoin d'être soutenus.

Après la Deuxième guerre mondiale, tous les pays de l'Europe du Sud Est ont changé leurs systèmes d'enseignement, le plus souvent (mais pas exclusivement) sous influence soviétique. Les finalités les plus fréquentes étaient l'élimination de l'illettrisme et l'extension de 4 à 8 ans de l'éducation de base. Il est indéniable que les nouveaux systèmes étaient fortement imprégnés d'idéologie. On peut dégager au moins trois types distinctifs : l'albanais, le soviétique et le yougoslave. Les écoles techniques offrant quatre ans d'études se sont généralisées, tandis que l'enseignement et la formation professionnels étaient liés au complexe industriel socialiste, avec une organisation différente dans chacun des trois types.[2]

Les examens thématiques

Les examens des 10 systèmes d'enseignement couverts par l'étude de l'OCDE sont « thématiques » dans la mesure où ils sont centrés sur certains thèmes, à savoir : (1) l'état actuel du système – gouvernance, administration, financement et principales réformes ; (2) les problèmes d'équité et d'accès ; (3) l'accueil et l'éducation des jeunes enfants ; (4) les problèmes de qualité en matière de normes, de programmes scolaires, de méthodes d'enseignement et d'apprentissage, de manuels et de matériel, et de résultats scolaires. Chaque examen couvre ces quatre thèmes principaux et propose des recommandations adaptées à la situation du pays. Toutefois, au cours de la collecte et de l'analyse du matériel faisant l'objet de l'examen, on a vu émerger un large éventail de questions importantes dont l'inclusion s'imposait. C'est pourquoi la plupart des examens traitent aussi de l'enseignement professionnel, de l'enseignement supérieur et de l'éducation des enfants ayant des besoins d'éducation particuliers.

Ces examens thématiques n'ont pas la prétention d'être des examens complets des politiques d'éducation, tels que l'OCDE en a effectués dans de

[2] On trouvera dans Pavel Zgaga, *op. cit.*, des détails sur l'instauration de l'enseignement professionnel en Yougoslavie au cours des années 70 et 80. L'enseignement général a été mis de côté et les *gimnazija* (lycées) traditionnels supprimés.

nombreux pays. Ils ont pour objet d'aider les décideurs qui participent aux travaux du Pacte de stabilité, ainsi que la communauté éducative plus largement conçue, et de donner lieu à des débats et à une éventuelle coopération.[3]

Les quatre facteurs principaux

Tout système d'enseignement peut être décrit et, dans une certaine mesure, évalué en fonction de quatre caractéristiques principales : la disponibilité de l'éducation (prestations, ressources, réseau scolaire) ; les possibilités d'y accéder (et l'égalité des chances) ; son acceptabilité en termes de culture et de qualité, et sa faculté d'adaptation aux situations nouvelles et aux besoins individuels.[4] Ces quatre caractéristiques sont étudiées ci-dessous à propos des dix systèmes d'enseignement compris dans les Examens thématiques de l'OCDE.

L'éducation est-elle disponible ?

En général, on peut répondre à cette question par l'affirmative. Un fort pourcentage de la cohorte d'âge scolaire fréquente l'école. On trouve plutôt une *pléthore* d'enseignants qualifiés avec des taux d'encadrement faibles (le ratio élèves/enseignant peut s'abaisser jusqu'à 10:1), et le réseau scolaire est généralement bien en place, malgré les ravages de la guerre, du temps et du manque d'entretien. Autrement dit, tout enfant d'âge correspondant à la scolarité obligatoire peut avoir une place dans une école pas trop éloignée de son domicile, et y trouver un enseignant qui est qualifié pour enseigner et une certaine quantité de manuels et de matériels scolaires.

Mais la situation n'est pas la même partout. Les ressources sont rares parce que (une fois encore, en général) la part de l'éducation en pourcentage du PIB est nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Certaines écoles sont si petites qu'elles ne peuvent survivre, d'autant que les taux de natalité continuent de baisser. En même temps, par suite de la situation de l'emploi et de l'exode rural, nombre d'écoles urbaines sont surpeuplées et obligées de prévoir deux, voire trois, classes alternées.[5] Il s'ensuit que le temps d'instruction et les « possibilités d'apprentissage » sont gravement réduits, à un moment où les

---

3 Les examens thématiques sont disponibles sur www.oecd.org/els/emerging/education. Cliquer sur "Documentation", puis sur "Documents de travail".

4 On trouvera une analyse plus poussée dans Tomasevski, *op. cit.*

5 Dans une école visitée en Serbie, il y a avait *quatre* classes alternées par suite de la diversité des langues d'instruction et du nombre important de réfugiés.

nouveaux programmes scolaires et l'instauration de normes plus exigeantes nécessiteraient qu'il en soit autrement. L'infrastructure (bâtiments, manuels, matériels, équipements, chauffage en hiver) laisse souvent à désirer, notamment dans les zones rurales. La décentralisation et les réformes du financement n'ont pas toujours réussi à mettre plus de ressources à la disposition des écoles locales qui ont du mal à rendre des comptes au sujet de la qualité de l'enseignement qu'elles dispensent.

L'éducation est-elle accessible ?

Ici encore, de façon générale, la réponse est un « oui » prudent. [6] On peut toutefois faire les observations suivantes :

- La *fréquentation* (inscription, assiduité, continuité) n'est pas ce qu'elle devrait être, notamment aux niveaux post-obligatoire (deuxième cycle secondaire) et préscolaire. A ces niveaux, les pourcentages présentent une baisse qui n'est pas spectaculaire (exception faite de l'éducation préscolaire), mais régulière, même aux âges de la scolarité obligatoire. Quels sont les obstacles à la fréquentation ? La possibilité d'une « expulsion » précoce due à l'augmentation de la sélection ne doit pas être éliminée.

- La *survie* : les enfants sont plus nombreux à quitter précocement l'école. Les abandons et la fréquentation irrégulière au cours de la scolarité obligatoire commencent à poser problème et le taux de scolarisation dans le secondaire est inférieur à celui des pays de l'OCDE.

- Les taux de scolarisation dans le deuxième cycle secondaire et l'enseignement supérieur sont fortement et positivement corrélés avec le *revenu familial*. L'accès aux écoles et aux universités où l'enseignement est de meilleure qualité dépend de plus en plus du versement de droits « informels » et de pots-de-vin.

- Pour ce qui est des questions relatives aux *garçons et aux filles*, l'équilibre est généralement respecté (ce qui est un héritage du système antérieur) ; dans l'enseignement supérieur, il y a dans certains pays plus de filles que de garçons dans certaines disciplines. Mais dans nos

[6] Dans chacun des dix examens, les questions d'accès et d'équité font l'objet d'une étude approfondie. Ils pourront donc être consultés avec profit.

examens, nous constatons que deux minorités se retrouvent toujours au bas de l'échelle sociale et éducative :

- premièrement, les *Roms*. Ils sont non seulement confrontés aux problèmes habituels de toute minorité ethnique ; ils sont souvent l'objet de traitements volontairement inégalitaires, de l'injustice, de l'exclusion et de la violence, même quand ils constituent une minorité nombreuse, comme c'est le cas en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie.

- deuxièmement, *les enfants et les jeunes qui présentent des besoins d'éducation particuliers*. Le terme de « défectologie", habituellement utilisé dans l'Europe du Sud Est à propos de l'enseignement dispensé à ces enfants reflète clairement la tendance à s'attacher au « défaut » (qui peut être remédié) plutôt qu'à l'enfant et à sa valeur en tant qu'être humain. Heureusement, les enfants sont moins nombreux qu'ils ne l'étaient à être placés dans des établissements spéciaux[7], et l'équipe de l'OCDE fait état d'une prise de conscience croissante de la nécessité d'intégrer le plus possible les enfants ayant des BEP dans l'enseignement ordinaire. Il reste toutefois beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la formation des maîtres et l'acceptation par le public, et nous recommandons que ces actions soient entreprises *en priorité*. L'expérience internationale peut être utile à cet égard.

- L'équipe a noté que l'on attribuait plus de poids aux politiques de *sélection* (notamment pour les écoles les plus prestigieuses) qu'au principe de l'éducation pour tous. On peut être fier à juste titre de fixer des niveaux élevés en matière d'entrée et de résultats, mais on ne prête pas assez d'attention au sort des jeunes qui n'ont pas la chance, ou les ressources intellectuelles, ou les moyens financiers suffisants pour être « choisis » à l'entrée des écoles de grande qualité. Ces écoles sont le plus souvent dans les zones urbaines, ce qui permet de s'inquiéter quant aux réalités de l'accès pour les enfants de milieu rural.

- L'accès *aux emplois et aux places à l'université* est, lui aussi, inégal, et peu propice aux jeunes de milieux défavorisés. Le paiement de

[7] Ce n'est pas partout le cas. L'UNICEF note que, dans certains pays, il y a *plus* d'enfants dans les établissements publics qu'avant 1990. Voir Education for All, UNICEF-ICDC, MONEE Report N° 5, Florence: 1998.

l'éducation, notamment au niveau tertiaire, se généralise et induit manifestement des injustices.

L'éducation est-elle acceptable ?

La qualité de l'éducation qui était bonne et très appréciée, a pâti au cours de la dernière décennie. L'insuffisance chronique du financement, de même que les bouleversements et conflits qui se sont produits dans la région, ont pesé lourd à cet égard. Les écarts entre écoles « bonnes » et « mauvaises » se creusent et la volonté subite de décentraliser et de confier la responsabilité de l'éducation aux instances locales après 1990 n'a rien arrangé. Il est évident que certaines localités sont mieux à même que d'autres d'offrir un enseignement de qualité, ce qui fait de la qualité une question de géographie fortuite plutôt qu'un droit pour tous.

- La plupart des systèmes s'accommodent par leurs propres moyens aux insuffisances du financement. Les réactions les plus courantes consistent à (1) fermer les écoles en hiver faute de chauffage, (2) remettre à plus tard l'entretien et les grandes réparations, (3) accumuler d'importants retards de paiement (par exemple en ce qui concerne le paiement du traitement des enseignants ou les notes d'électricité ou d'eau), (4) réduire les heures d'instruction jusqu'à ce que leur nombre soit très inférieur aux moyennes de l'OCDE, (5) faire supporter les coûts, de façon formelle ou informelle, aux familles, sans aucune considération d'équité.

- Parmi les autres problèmes qui se posent en matière d'équité figurent (1) la qualité des programmes d'enseignement qui restent surchargés et trop « lourds » pour la plupart des élèves, (2) les conceptions rigides de l'enseignement et de l'apprentissage, qui mettent plutôt l'accent sur l'acquisition de grandes quantités de faits que sur la compétence, (3) le manque de matériels pédagogiques de qualité, tels que les manuels et d'autres matériels liés aux normes ; (4) l'insuffisance de la formation en cours de service des enseignants, par exemple en matière d'enseignement conforme aux normes et de l'aide à donner aux enfants ayant des besoins d'éducation particuliers qui fréquentent les classes ordinaires.

Les dispositifs de vérification de la qualité sont insuffisants ou tout simplement inexistants. Dans le meilleur des cas, les enseignants estiment qu'il leur incombe « d'enseigner le contenu du programme dans les délais impartis par l'emploi du temps » ; on ne prête guère d'attention à ce que les élèves apprennent effectivement et sont capables de faire. Il est indispensable de

déplacer la conception de l'éducation pour passer du point de vue de « l'enseignement » à celui de « l'apprentissage". Il manque un *système* polyvalent et fondé sur les normes pour assurer le suivi de la qualité. Il faut de toute urgence mettre en place un système rénové d'aide aux écoles et d'inspection, de même qu'un dispositif d'évaluation des résultats scolaires fondé sur les normes.

L'éducation est-elle adaptable ?

Tous les pays étudiés ont connu des changements sociaux, économiques et politiques profonds au cours de la dernière décennie et ils sont nombreux à se débattre encore dans un climat politique instable et explosif. Qui plus est, la « base matérielle » de l'éducation est en mauvais état et continue de se dégrader, sans grande perspective d'amélioration à court terme.

Comment un système d'enseignement « s'adapte-t-il » aux changements de situation, en particulier quand les ressources viennent à manquer ? Comment peut-il servir de nouvelles générations d'enfants dont l'avenir sera complètement différent de celui de leurs parents ?

Dans l'ensemble, les examens de l'OCDE montrent que les systèmes d'enseignement de l'Europe du Sud Est font des efforts admirables, mais qu'il leur manque une ***stratégie*** *cohérente pour aborder les nouvelles exigences* auxquelles ils doivent faire face. Celles-ci comprennent :

- Les changements de structure de la population et de l'emploi, et donc de la demande de certains types d'éducation (le problème se pose en particulier dans l'EFP et l'éducation des adultes) ;

- Les problèmes posés par la décentralisation et l'équité, par exemple le droit récemment proclamé de *tous* les enfants (enfants ayant des besoins d'éducation particuliers, enfants issus de minorités) à bénéficier d'un niveau d'éducation égal ;

- L'adaptation et les liens avec le marché du travail ; enseignement professionnel, éducation des adultes et recyclage ;

- L'élargissement de l'accès aux structures d'accueil et de développement des jeunes enfants, notamment pour les populations défavorisées, afin de permettre le dépistage et la correction précoces de toute difficulté ;

- Une meilleure compréhension de la valeur humaine et des droits des enfants présentant des besoins éducatifs particuliers ;

- L'accroissement des attentes et de la demande d'enseignement secondaire de deuxième cycle, d'enseignement tertiaire et d'apprentissage tout au long de la vie.

Parmi les pays étudiés, il en est plusieurs qui formulent actuellement des stratégies à long terme pour résoudre ces problèmes et d'autres. Des « livres blancs » et des « documents stratégiques » sont établis et, dans un sens, les examens thématiques de l'OCDE cherchent à contribuer à cette formulation en éclairant le débat au moyen de comparaisons transnationales.

Principaux résultats de l'étude du CEPS

Données [8]

A l'automne 2000 et en 2001, le Centre d'études sur la politique d'éducation (CEPS, Université de Ljubljana) a mené à bien le projet intitulé *Support of OECD Thematic Reviews of Educational Policy in South Eastern Europe*, en application d'un accord avec la Fondation européenne pour la formation et au titre des Examens thématiques des politiques nationales de l'éducation conduits par l'OCDE. L'étude du CEPS (11 rapports au total) a été établie conjointement par le CEPS et des experts venus de chaque système d'enseignement[9] couvert par les examens de l'OCDE.

La collecte des données a posé certains problèmes. Dans quelques pays de la région – notamment ceux qui ont souffert de la guerre, de la destruction des réseaux éducatifs, des changements de population, des grandes

---

8 Voir Pavel Zgaga, "The Situation of Education in the SEE Region : Final Content Report on the Project "Support to OECD Thematic Review of Education Policy in South Eastern Europe". (Rapport établi pour la Fondation Européenne pour la formation, Turin). Ljubljana : Centre for Education Policy Studies, University of Ljubljana, March 2002. Tous les documents de projet du CEPS sont disponibles sur le site http://www.see.educoop.net

9 Les chercheurs comprennent : M. Dukagjin Pupovci (Kosovo), Suada Numic (BH – Fédération de Bosnie Herzégovine), Aleksandra Gakovic (BH – Répubique de Srpska), Pavli Kisi (Albanie), Blagica Novkvska (ex-République yougoslave de Macédoine), Iskra Petrova (Bulgarie), Senka Bosner (Croatie), Natasa Zivkovic (Monténégro), Liliana Preoteasa (Roumanie), Gordana Zindovic Vukadinovic (Serbie) et Anatol Gremalchi (Moldavie). Ou trouvera d'autres détails sur http://pef.pef.uni-lj.si/ceps/

migrations, ainsi que de la destruction des archives, il était difficile, voire impossible, d'obtenir des données fiables. En outre, on manque des *ressources humaines* nécessaires à la collecte et à l'analyse et, dans la plupart des cas, aucune formation n'a été dispensée depuis fort longtemps.

A partir de l'expérience acquise par le CEPS, il est manifestement nécessaire de prévoir des programmes de soutien pour développer dans toute la région les capacités de collecte et de vérification des données. Un programme de ce type sera plus efficace s'il est en relation avec des instances gouvernementales (par exemple, les bureaux de la statistique), ou certaines ONG qui ont déjà lancé d'importants projets nationaux en la matière.

Les données recueillies pour chaque pays se répartissent en sept rubriques :

- données d'ordre général,
- taux de scolarisation,
- configuration des effectifs et nombre d'établissements,
- programmes d'enseignement,
- administration des enseignements primaire et secondaire,
- installations et équipements,
- coûts et financement.

Facteurs démographiques

Les migrations

Les données provenant de tous les pays étudiés par le CEPS font apparaître d'importants changements démographiques, souvent dus à de grandes migrations, parfois à la situation économique, tant à l'intérieur des pays (l'exode rural par exemple) qu'entre eux, parfois imputables aux circonstances économiques, mais souvent aussi aux conflits et guerres ethniques. L'afflux des réfugiés au cours des périodes de conflit a abouti à la création de réseaux scolaires parallèles ou provisoires – souvent improvisés- mais beaucoup d'enfants ont été privés de tout enseignement pendant un certain temps.

Les projections des statistiques démographiques, qu'elles émanent de l'OCDE ou des Nations Unies, prévoient la poursuite de la baisse des taux de natalité en Europe et de la croissance économique qui rend l'UE particulièrement attirante pour la main-d'œuvre migrante. Mais on trouve au cœur du débat sur les migrations le problème du développement – de la manière dont les pays défavorisés peuvent, d'une façon ou d'une autre, s'aligner sur les plus riches.

Il n'en reste pas moins que, sur les 6 milliards d'habitants du monde, peu émigrent : d'après l'Organisation internationale des migrations, seuls quelque 200 millions de personnes (3,3%) vivent hors de leur pays d'origine. Mais ceux qui, venus de pays défavorisés, parviennent à émigrer, ou y sont obligés, sont pour bien d'autres, les « passeurs de la richesse et de l'espérance ». Un seul migrant qui part d'un pays pauvre représente pour sa famille un investissement considérable. Le chiffre global des envois de fonds était estimé en 1998 à 52,8 milliards de dollars US, soit un montant sensiblement *supérieur* à l'aide officielle des organisations donatrices. Dans certains pays de l'Europe du Sud Est (l'Albanie, la Moldavie), les envois de fonds des travailleurs émigrés représentent un facteur important de l'économie nationale.

Les envois de fonds, tout comme l'aide, peuvent constituer un facteur de division et susciter le conflit et l'envie dans les communautés locales. Contrairement à l'aide, ils atteignent en général leur but et sont moins exposés au pillage exercé par des administrations corrompues. En tout état de cause, il est évident que les migrants jouent dans le transfert des richesses un rôle nettement plus important que tout ce que les gouvernements occidentaux peuvent espérer réaliser. Il s'agit d'un élément sérieux à prendre en compte par tous ceux qui participent à l'élaboration ou à la révision des politiques de l'émigration.

L'inconvénient de l'émigration est, bien entendu, « la fuite des cerveaux », notamment à une époque où les taux de natalité connaissent une baisse spectaculaire dans nombre de pays d'Europe du Sud Est, tandis que leurs systèmes d'enseignement, à court de ressources, luttent pour constituer le type de capital humain autochtone dont ils auront besoin pour assurer leur avenir. Les équipes d'examinateurs ont entendu certains cyniques déclarer que l'éducation dans certains pays balkaniques a pour objet « de fournir à l'Occident une population active formée » – ce qui ne saurait répondre aux intérêts à long terme de qui que ce soit. A mesure que leurs populations diminuent, les pays de l'Europe du Sud Est devront élaborer des stratégies leur permettant de retenir « les meilleurs et les plus doués d'entre leurs enfants » en leur permettant de satisfaire les besoins de leurs familles et de leurs pays.

La chute des taux de natalité

Si la tendance à la baisse est générale dans la région de l'Europe du Sud Est, il existe toutefois de sensibles différences entre pays : par exemple, le taux de natalité de la Croatie est l'un des *plus faibles* (9,9% par millier d'habitants) en 1999, tandis que le Kosovo avec 21,3% en 1995 et l'Albanie avec 17,2% en 1989 font partie des pays ayant les taux de natalité les *plus élevés* d'Europe.

Diversité de la composition ethnique des populations

Les minorités ethniques posent un problème important, notamment en matière d'éducation. Les majorités ethniques varient, allant du Monténégro (62% de Monténégrins d'origine), ou de la Moldavie (64%) à l'Albanie qui frôle les 98%. Cependant, il n'est pas facile d'obtenir un tableau statistique clair. En Bulgarie, la nouvelle Loi sur les statistiques ne permet pas la collecte des données en fonction de l'origine ethnique. Dans la République de Srpska, il n'a pas été possible de collecter ces données. Dans bien des cas, les données disponibles ne sont pas fiables.

La pauvreté

Dans la région, des ménages en nombre croissant vivent dans la misère, notamment ceux qui comprennent des enfants. Le rapport direct entre la pauvreté et le niveau d'instruction est bien connu. En matière d'éducation, les pauvres sont confrontés à trois problèmes spécifiques : (1) dans un système inefficace, les pauvres sont les plus durement frappés parce qu'il est rare qu'on leur consacre des ressources rares ; (2) le coût de l'éducation représente une part plus forte du (maigre) revenu familial, notamment dans les familles nombreuses ; (3) les avantages apparents de l'éducation – s'agissant notamment d'accéder à l'emploi ou d'échapper à la pauvreté – sont faibles. Il n'est pas évident aux yeux des familles pauvres que les sacrifices qu'elles consentent pour envoyer leurs enfants à l'école se traduiront par une vie meilleure.

Les taux de scolarisation

Le niveau d'instruction de la population (active) est bas, notamment dans les générations d'âge moyen ou élevé, encore que cette situation se retrouve sans doute chez les plus jeunes dans les zones touchées par les conflits au cours de la dernière décennie. Les femmes, les jeunes filles et quelques catégories ethniques (les Rom par exemple) sont particulièrement marginalisées. Les taux de chômage sont élevés, en particulier chez les jeunes. On constate trop souvent que les écoles ne préparent pas leurs élèves à trouver

leur place sur un marché du travail radicalement différent, ce qui fait que même ceux qui ont des qualifications ne peuvent trouver du travail.

Les structures. Ce n'est qu'en Roumanie et en Moldavie (2002) que la scolarité obligatoire dure neuf ans ; tous les autres pays de l'Europe du Sud Est continuent d'offrir les huit années traditionnelles, bien que des changements soient prévus. Le nombre moyen d'années de scolarité est faible (le plus souvent, il ne dépasse pas huit ans ; il est inférieur à la moyenne en Bulgarie et en Moldavie ; certains pays signalent même que ces données n'ont pas pu être recueillies).

La fréquentation de l'éducation préscolaire est faible, et particulièrement inquiétante dans l'Ouest des Balkans (la situation est meilleure en Roumanie et en Bulgarie). Dans l'Ouest, la Croatie et l'Albanie, où les enfants qui fréquentent l'éducation préscolaire représentent environ 35% de la cohorte, obtiennent les meilleurs taux de scolarisation, tandis que le Kosovo où cette proportion n'est que de 3% (estimation) a le taux le plus défavorable.

En ce qui concerne l'éducation de base, tous les pays font état de forts taux de scolarisation. Ils ont toujours été élevés et, malgré les conflits et l'importance considérable des migrations dans certaines parties de la région, le réseau de la scolarité obligatoire semble avoir été préservé. En général, il n'est pas question d'abandons inquiétants dans l'éducation de base ; cependant la *qualité* de l'éducation pourrait être mise en doute. Dans certains pays, les filles risquent davantage que les garçons de ne pas être scolarisées, ou d'abandonner précocement l'école, notamment dans les zones rurales.

Dans le deuxième cycle secondaire, le taux de scolarisation a augmenté mais, surtout dans la partie occidentale des Balkans, la situation n'est pas comparable à celle des autres pays en transition. Les élèves qui achèvent l'éducation de base et ne continuent pas leurs études dans le deuxième cycle secondaire sont très nombreux. La Serbie fait état du plus fort pourcentage de la cohorte qui continue dans le secondaire de deuxième cycle (78,3% avec trois fois plus d'élèves qui entrent dans l'EFP que dans l'enseignement de culture générale), suivie par la Roumanie (69,4%), la Bulgarie (67%), la Macédoine (65,08%) et la Croatie (63%). Il n'y a pas de données disponibles pour le Monténégro, mais on estime que ce pays se situe dans la même catégorie car seule la moitié de la cohorte est scolarisée dans le deuxième cycle secondaire (56,67% ; il n'existe pas de données pour la République de Srpska, mais il se peut que la proportion y soit encore plus faible)). On ne dispose pas non plus de données relatives au Kosovo ; d'après une estimation approximative, la proportion devrait y être proche de celle de la Bosnie-Herzégovine, de l'Albanie (41%) et de la Moldavie (39% avec la quasi totalité de la population concernée

dans l'enseignement général et 9% seulement dans l'EFP!) qui se situent en fin de peloton.

Il est caractéristique de la plupart des pays de l'Europe du Sud Est que la proportion des élèves de l'enseignement général soit inférieure à celle de l'EFP (la Moldavie, qui faisait autrefois partie de l'ancien système d'enseignement soviétique, fait exception à la règle).

En général, les garçons et les filles sont équitablement répartis. On ne dispose pas de données sur la scolarisation par sexe au Kosovo, mais la proportion des filles est sans doute inférieure à celle des autres pays. Au niveau post-obligatoire, les abandons semblent poser un problème de plus en plus grave.[10]

Pour ce qui est de l'enseignement tertiaire, tous les pays rendent compte d'une augmentation importante de la fréquentation. Au début du millénaire, on trouve dans les établissements tertiaires :

- Bulgarie, 35,0% de la cohorte (19-24 ans),
- Croatie, 31,3% (20-24 ans),
- Moldavie, 9,0% (19-22 ans),
- Roumanie, 28,0% (19-23 ans),
- Serbie, 22,63% (18-24 ans),
- Bosnie-Herzégovine, 21,6% (19-25 ans),
- Macédoine, 21,5% (19-23 ans),
- Albanie, 15% (18-23 ans).

Pour certains pays, les données pertinentes ne sont pas disponibles.

---

[10] Tous les experts des pays font état d'un manque de données exactes concernant les abandons entre l'éducation de base et le deuxième cycle secondaire. La méthodologie utilisée pour calculer le nombre des abandons a donc simplement consisté à noter le nombre d'élèves qui ne terminaient pas l'année scolaire par rapport à la totalité des élèves inscrits et ne prend pas en compte ceux qui ne sont jamais entrés dans le système.

Configuration des effectifs et nombre d'établissements

Réseau scolaire et nombre d'établissements. Les réseaux scolaires sont depuis longtemps bien développés. Rien ne témoigne d'une fermeture radicale d'établissements, bien que certains pays aient manifestement à faire face à de graves problèmes avec des effectifs très faibles dans les zones rurales ou dans certains types d'établissements. La taille des établissements présente de sensibles variations : beaucoup d'établissements ont moins de 50 élèves, ou quelques élèves seulement, alors que d'autre part – notamment dans les centres urbains – les établissements de très grande taille sont fréquents. Dans la plupart des cas, le taux moyen d'encadrement est faible. Dans l'éducation préscolaire, il varie, allant de 7.76 (République de Srpska) à 20.73 (Monténégro), dans les écoles primaires, de 12 (Bulgarie) à 21 (Bosnie-Herzégovine) ; dans les écoles secondaires d'enseignement général, il va de 11.0:11.8 (Bosnie-Herzégovine, Croatie) à 19 (Kosovo, exception faite des écoles serbes) ; dans les écoles d'EFP, de 6.5 (Moldavie) à 21 (Bosnie-Herzégovine), dans les universités, de 10 (Bulgarie) à 20 (Kosovo) et dans les établissements d'enseignement supérieur non universitaires, de 8.0:8.8 (Bulgarie, Moldavie) à 68.0 : 32.18 (Roumanie, Serbie). Il ne s'agit cependant que de moyennes. Ce sont les écoles d'EFP et les établissements non universitaires qui constituent les extrêmes dans la région.

Le sous-système *d'écoles et de jardins d'enfants privés* est assez peu développé. Dans certains pays il n'existe aucun établissement de ce type dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire (Serbie, Macédoine, Monténégro) ; dans d'autres pays, (Bosnie-Herzégovine, République de Srpska, Kosovo) il n'y en a que quelques uns.

L'éducation des adultes est en général un problème non reconnu dans tous les pays d'Europe du Sud Est. L'ancien système d'éducation des adultes n'existe plus et, dans la plupart des cas, il n'y a aucune création nouvelle. Etant donné qu'il n'y a pas de suivi de l'éducation des adultes, on manque totalement de données, ce qui rend impossible de poser un diagnostic précis et correct.

Les programmes d'enseignement

Ce n'est que dans certains pays – et depuis la fin des années 90 – que de nouveaux programmes ont été approuvés et mis en œuvre dans l'éducation de base, l'enseignement secondaire général et, pour quelques professions au moins, dans l'EFP (Bulgarie, Moldavie, Roumanie). En même temps, les enseignants ont été formés mais, dans la plupart des cas, leur formation semble insuffisante et manque parfois de nouveaux matériels pédagogiques adaptés. Dans d'autres pays, les programmes n'ont subi que des changements mineurs, qui se limitent souvent à la suppression de tout contenu idéologique dans les manuels.

Pour les pays de l'Ouest des Balkans, une *réforme globale* des programmes scolaires s'impose en priorité. Il convient de noter que cette réforme devra s'appliquer à *l'ensemble des programmes*, plutôt que de se limiter à des modifications fragmentaires apportées au programme des diverses matières enseignées.

L'administration et l'enseignement dans les enseignements primaire et secondaire

L'administration scolaire en tant que profession est en général négligée ; il n'existe pour ainsi dire pas de formation systématique des chefs d'établissements.

D'une façon générale, la formation initiale des maîtres reste traditionnelle et peu satisfaisante. Toutefois, les enseignants ont besoin aujourd'hui de plus d'aide qu'autrefois. La formation en cours de service est quasiment inexistante dans certains pays ; quand elle existe, elle est souvent mal organisée et insuffisamment liée aux réformes de l'enseignement. Cette situation est particulièrement grave pour les (futurs) enseignants de l'EFP.

On trouve le plus souvent les enseignants et moniteurs peu ou pas qualifiés dans l'éducation préscolaire (30% en Macédoine, 21% en Roumanie et en Croatie) et l'éducation de base (19% en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine, 13,5% au Kosovo). La proportion d'enseignants sous qualifiés ou sans qualification est étonnamment élevée dans les écoles d'EFP en Moldavie (46%) et en Roumanie (13%), ainsi que dans les établissements d'enseignement supérieur non universitaires de Roumanie (33%).

Installations et équipements

On constate sans surprise que tous les pays d'Europe du Sud Est font état de *graves problèmes d'installations et d'équipements*. La situation est la plus préoccupante dans les régions touchées par la guerre, notamment en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. La réhabilitation des bâtiments et la modernisation des équipements devraient être liées à l'élaboration d'une stratégie générale de réforme de l'enseignement (notamment en ce qui concerne la rationalisation du réseau scolaire).

Coûts et financement

Ils représentent la partie la plus difficile de l'étude du CEPS. Les données fiables concernant les coûts et le financement de l'éducation sont rares et l'équipe de recherche a eu du mal à les recueillir et à les analyser. Il a fallu

utiliser une méthodologie différente pour chaque pays. Au Kosovo par exemple, il n'existe pas, jusqu'à présent, de budget de l'éducation en tant que tel ; l'enseignement est financé par ce que l'on appelle le « budget consolidé » qui est principalement alimenté par des sources internationales. Dans la plupart des cas, l'éducation préscolaire est autofinancée.

D'une façon générale, le financement public de l'enseignement est nettement insuffisant: il représente en moyenne de 3 à 4% du PIB, parfois moins de 3%. Quant à l'aide étrangère, elle n'est pas toujours suffisamment organisée et n'est ni bien coordonnée ni durable.

Les ressources disponibles sont presque toutes affectées aux salaires (leur quasi totalité dans l'enseignement pré-universitaire en Roumanie, 90% ou plus en Croatie, au Monténégro, et en Bosnie-Herzégovine). Les crédits destinés aux équipements scolaires (2%, voire moins en Croatie, en Moldavie, au Monténégro et en Roumanie) et les investissements (3% ou moins au Monténégro, en Macédoine, en République de Srpska, en Roumanie, en Serbie) sont très faibles. L'insuffisance chronique du financement dégrade la qualité de l'éducation, notamment dans des systèmes qui étaient clairement conçus pour bénéficier d'un niveau sensiblement plus élevé de financement public.

Quelques conclusions qui se dégagent de l'étude du CEPS

- *Il convient de prêter plus d'attention à l'éducation pré-primaire*, tant en ce qui concerne les orientations à suivre que le soutien financier. En se contentant d'attendre une vague de prospérité économique, on ne fera que perpétuer l'inertie actuelle. Qui plus est, à mesure que les taux de natalité baissent et que les effectifs de l'éducation préscolaire diminuent, on voit se profiler de nouvelles possibilités d'améliorer l'organisation et la qualité de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants.

- C'est sans doute *l'enseignement élémentaire* qui reçoit le plus d'attention et de crédits, mais c'est aussi lui qui doit affronter les problèmes les plus graves. Tous les pays d'Europe du Sud Est ont désormais atteint un niveau où l'accès à l'éducation de base n'est pas ce qui pose le principal problème, mais où la véritable tâche consiste à fournir un enseignement élémentaire de qualité à tous les enfants – y compris les enfants des zones rurales, ceux des minorités, les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, et les enfants qui sont exposés au risque social ou affectif.

- *L'enseignement secondaire général de deuxième cycle* semble aujourd'hui être mieux placé que l'enseignement et la formation professionnels dans la plupart des pays d'Europe du Sud Est. En même temps, les écoles d'enseignement secondaire général (gymnases, lycées, etc.) de la région sont confrontées à une situation très différente de celle des autres pays : non seulement elles dispensent l'enseignement général, mais en outre, on attend souvent d'elles qu'elles « compensent » l'absence (ou l'insuffisance de qualité ou de prestige) des écoles professionnelles. Cette difficulté se traduit par des problèmes d'accès et d'équité, mais se manifeste aussi au moment du passage aux établissements d'enseignement tertiaire.

- *Le terme « d'enseignement tertiaire » mérite que l'on s'y intéresse et que l'on en débatte davantage*. Le plus souvent, un modèle traditionnel d'éducation universitaire reste en vigueur, et les universités existantes, en proie à de graves problèmes, sont parfois devenues l'ultime refuge des jeunes sans travail. Malheureusement, cet état de choses ne fait qu'intensifier les problèmes d'accès, d'équité et de qualité. La mise sur pied d'un système diversifié d'enseignement tertiaire pourrait représenter un réel progrès.

- *L'éducation des adultes* et l'apprentissage à vie semblent sous-estimés. Les forts taux de chômage et la structure entièrement nouvelle de l'industrie appellent la formation d'une population active dotée de qualifications différentes et plus diverses. Ce sont les personnes âgées de 35 à 50 ans qui sont sans doute les plus touchées par le manque de possibilités d'éducation et de formation. Les fonds publics sont presque épuisés et la plupart de nouvelles entreprises (re)privatisées n'ont ni l'intérêt, ni les ressources financières nécessaires pour financer les efforts de formation et de perfectionnement du personnel.

- *La formation et le perfectionnement des enseignants* ont besoin d'être radicalement modernisés, tant en ce qui concerne la formation initiale que la formation en cours de service. Il faudrait mettre en place dans toute la région des établissements modernes dans ce domaine, non seulement :

  – pour ouvrir des lieux où aurait lieu une formation de qualité des enseignants, mais aussi,

  – pour accueillir d'importantes activités de recherche pédagogique, notamment des études sur les politiques de l'éducation, ainsi que

les méthodes pédagogiques et didactiques qui devraient être sorties de leurs formes traditionnelles et dépassées, et aussi

– pour favoriser la poursuite du renouveau de l'éducation et de l'élaboration des programmes d'enseignement dans chaque pays.

- *La réputation de l'éducation* dans la société doit être améliorée. La part du PIB consacrée à l'enseignement dans tous les systèmes est inférieure – et parfois gravement inférieure ! – au niveau recommandé par les organisations internationales. Il s'ensuit que la position sociale des enseignants est faible, que leurs conditions de travail sont mauvaises et qu'ils sont peu disposés à s'engager dans le renouvellement de l'éducation. Outre l'amélioration de la base matérielle de l'éducation, il est aussi indispensable de relier le renouveau de l'éducation (nationale) à un changement de la façon dont elle est perçue et appréciée par l'opinion publique. Les sociétés ouvertes et démocratiques se fondent sur des individus qui œuvrent en faveur de l'égalité des droits, de la solidarité et d'autres valeurs analogues, y compris une éducation de qualité pour tous. Ces objectifs ne peuvent être atteints si l'éducation se caractérise (aux yeux du public) par des écoles en ruine où manquent les équipements de base, des enseignants mal payés et mal formés, des programmes démodés, un apprentissage passif des faits et des perspectives d'avenir décourageantes.

- Il faut prévoir *une campagne régionale et internationale* pour relever la position et la considération de l'éducation dans tous les pays de la région. Diverses activités pourraient être entreprises : apparitions publiques de personnalités éminentes (au plan régional et international), qui attireraient l'attention sur le rôle de l'éducation comme outil d'avancement personnel et de prospérité nationale, mais aussi promotion d'activités économiques et culturelles ayant fait leurs preuves qui se fondent sur les connaissances et compétences nouvelles, etc. Les examens par les pairs prévus en Europe du Sud Est pourraient à cet égard s'avérer importants pour le secteur de l'EFP, mais les autres secteurs du système ont, eux aussi, besoin que l'on s'y intéresse.

- *La participation extérieure* (des donateurs internationaux et bilatéraux et des ONG) est essentielle aux Balkans pour des raisons diverses. Il faut manifestement des ressources (tant financières qu'humaines) pour remédier aux ravages de la guerre et des années de pénurie financière

vécues sous les régimes antérieurs. Mais plus nécessaire encore est la présence de *médiateurs extérieurs*, capables de rassembler les uns et les autres, d'œuvrer en faveur du consensus, de désamorcer les confrontations et de faire plutôt porter l'attention sur les intérêts communs à long terme que sur les désaccords immédiats. Cette fonction est souvent mieux assurée, non par de grandes organisations internationales, mais par des ONG plus petites qui travaillent directement avec les individus qui composent la communauté. Bien entendu, l'activité des ONG doit être coordonnée, suivie attentivement, et intégrée à la stratégie plus largement conçue qui s'applique à l'ensemble de la région.

Principales recommandations régionales

Tout en gardant présent à l'esprit le fait que s'il existe bien des problèmes communs dans la région, les solutions communes sont rares, on peut néanmoins formuler quelques recommandations d'ordre général.

- *Entreprendre des efforts vigoureux et concertés pour accroître la part de l'éducation* dans les budgets nationaux et locaux. La réforme du financement de l'enseignement est une condition préalable essentielle de tout avancement de la réforme de l'enseignement à quelque niveau que ce soit. Il faut prévoir d'autres investissements dans l'éducation. Ils sont liés à la croissance économique dans son ensemble, mais les problèmes qui se posent en matière de financement de l'éducation semblent aussi associés à la structure des politiques actuelles et à leur gestion. Il conviendra de réformer les politiques de financement et de prévoir des incitations à l'intention des écoles et des autres établissements qui composent le système d'enseignement.

- *Redéfinir les responsabilités et renforcer les capacités* des ministères de l'éducation et faire passer leur rôle de la « micro-gestion du système » à l'élaboration des politiques et au suivi de la qualité en fonction de normes explicites. Rendre les ministères mieux à même de pratiquer l'analyse des grandes orientations, de faire de la recherche et d'évaluer la mise en œuvre des politiques.

- *Mettre au point, pour l'ensemble du système d'enseignement*, une stratégie globale inspirée par la théorie de l'apprentissage pour tous. Elle devra englober les enfants quelles que soient leurs aptitudes, ceux qui présentent des besoins particuliers, et ceux qui sont issus de minorités ethniques ou linguistiques ou de familles pauvres. Il faudra

prêter attention aux questions de développement rural et combler les écarts entre zones urbaines et rurales.

- *Dans le même ordre d'idées, il est indispensable de perfectionner les compétences en matière de gestion et de gouvernance* et de préciser encore les rôles et les responsabilités à tous les niveaux du système d'enseignement afin de favoriser l'émergence d'un réseau scolaire et institutionnel plus décentralisé, adaptable et responsable. Il est aussi indispensable d'améliorer la coordination entre les ministères et les établissements concernés.

- *Prêter plus d'attention aux besoins affectifs des enfants* (et de leurs maîtres !) qui ont été traumatisés par la guerre, les conflits, les déplacements et l'effondrement des familles. On ne peut attendre d'aucune communauté qu'elle fonctionne normalement dans des conditions anormales ; il se peut que l'on ait besoin de faire appel à l'aide de spécialistes.

- *Renouveler et alléger les programmes d'enseignement,* privilégier l'enseignement et la formation intégrés et transdisciplinaires. Réformer aussi bien l'enseignement professionnel que l'enseignement secondaire général afin que tous les élèves qui terminent leurs études secondaires disposent des connaissances théoriques et pratiques de base qui leur permettront de se montrer compétitifs sur le marché du travail, afin de lutter contre le grave problème posé par les jeunes qui abandonnent l'école sans avoir de qualifications utilisables. Au moment de mettre au point les normes et programmes nationaux de l'enseignement secondaire général, il faudra mettre l'accent sur les connaissances et compétences de base dont les diplômés auront besoin pour réussir sur un marché du travail en pleine mutation.

- *Améliorer les qualifications formelles des enseignants,* ainsi que leur formation permanente, en intensifiant la formation, tant initiale qu'en cours de service. Elever la position des enseignants et s'intéresser de plus près à leur formation. Faire l'impossible pour améliorer le niveau de leurs rémunérations. Les bas salaires et les perspectives décourageantes ont des effets délétères sur la qualité de l'éducation. Il faudra évaluer les résultats et faire en sorte que les enseignants et les écoles soient responsables de la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent.

- *Elaborer une politique nationale cohérente de protection éducative et sociale des enfants*, y compris des procédures et des décisions transparentes, tout au long du parcours scolaire de l'enfant ou de l'élève. Il faudra aider les enfants et leurs familles à trouver l'information au sujet des possibilités éducatives et sociales qui leur conviennent. Tout doit être fait pour éviter l'exclusion fondée sur des raisons sociales, ethniques, sexuelles ou religieuses et mettre en avant le principe de *l'éducation pour tous*.

- Mettre au point des programmes permettant de déceler et de diagnostiquer les enfants qui présentent des besoins éducatifs particuliers et faire en sorte que des possibilités d'éducation adaptées soient mises à leur disposition, que l'enfant soit à la maison ou qu'il fréquente une école ordinaire ou un établissement spécialisé. Il faudra prévoir la formation des maîtres qui auront à s'occuper d'enfants ayant des besoins particuliers et cibler l'aide sociale en direction des enfants et des familles à risque.

ALBANIE

L'examen thématique de la politique de l'éducation de l'Albanie fait le point sur le système éducatif et les efforts de reforme en cours dans ce pays. Le rapport commence par fournir des données générales et démographiques, situer le contexte linguistique, géographique et historique, et présenter la situation politique, économique et du marché du travail ; par ailleurs, il donne une description de la structure et du cadre juridique. Il traite de l'ensemble du système éducatif, autrement dit, aussi bien de l'enseignement général et supérieur que de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie, mais porte plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les enseignants et leur formation, les programmes, la gestion et l'administration. L'équité devant l'accès, le niveau de formation atteint et les résultats obtenus sont des questions essentielles et les aspects liés à l'appartenance ethnique et aux minorités ainsi que les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'une attention spéciale. Le rapport examine aussi la décentralisation et le financement de l'éducation, la qualité et l'évaluation dans ce secteur, la formation initiale et en cours d'emploi des enseignant, les conditions de travail et les rémunérations du personnel enseignants, le rôle des inspecteurs scolaires, l'offre d'ouvrages scolaires, ainsi que les matériels et ressources en général. Cet ouvrage décrit les problèmes qui se posent et les obstacles rencontrés à tous les niveaux du système éducatif et formule des recommandations à l'intention des décideurs publics, des personnes de terrain et des donneurs.

ALBANIE

Généralités

Superficie :	28 748 km²
Population :	3 387 327 habitants (41% urbains, 59% ruraux)
Pyramide des âges et Caractéristiques de la Population :	0 à 4 ans : 9,70% ; 5 à 14 ans : 22,6% ; au total, 48,86% de moins de 24 ans. Taux de natalité : 19,47 naissances pour 1000 habitants. Taux de mortalité infantile : 41,33 décès pour 1000 naissances vivantes. Population d'âge actif (16-65 ans) : 62%.[1]
Densité de la population :	118 habitants par km².
Composition ethnique :	97,96% d'Albanais ; 1,85% de Grecs (la plupart dans les districts de Gjirokastra et Saranda) ; 0,15% de Macédoniens ; un petit nombre d'autres minorités (Serbes, Monténégrins [près de Shkodra], Slovaques, Roms) : 0,04%.[2]
Religion :	Musulmans : 70% ; Orthodoxes albanais : 20% ; catholiques : 10% (Annuaire statistique1991). La

1 Source : Institut des statistiques (INSTAT), Albanie.

2 Source : CEPS, Ljubljana, à partir du recensement de 1989. Des estimations effectuées pour le Conseil de l'Europe (J.P. Liégeois, voir les références) ont indiqué, pour 1994, la présence d'environ 95 000 Roms en Albanie (2,5% de la population) ; mais il est probable qu'un grand nombre de Roms se soient identifiés comme étant « Albanais » ou qu'ils n'aient pas participé au recensement de 1989. (Les chiffres « officiels » relatifs à la population Rom peuvent varier de jusqu'à 500% en fonction de la source d'informations).

	religion n'est pas source de divisions en Albanie.
Langues :	Albanais (le tosk en est la forme officielle ; le geg est également répandu dans certaines parties du pays) ; grec. La langue est plus importante que la religion dans le sentiment d'identité nationale des Albanais
PIB (est.1999) :	5,6 milliards d'USD en termes de parité de pouvoir d'achat, ou1 650 USD par habitant.
Pourcentage du PIB consacré à l'éducation :	Tombé à 2,7% (est.2000), de 4% au début de la transition et de3,7% en 1995. Dépenses publiques en matière d'éducation en tant que était de 11,4% en 1995, relativement proche de la moyenne OCDE de 12,6%). Au cours des années 90, les dépenses totales pour l'éducation ont baissé de 35% en termes réels, les effectifs scolarisés de 15% et les dépenses par scolarisé de 20%.
Taux d'inflation (est.1999) :	0,5% (prix à la consommation).
Chômage :	Chômage *enregistré* (Enquête de 1999 sur la population active) : 17,1%. Chômage des jeunes : 25,5% (moins de 29 ans), plus élevé pour les hommes que pour les femmes. 90% de la totalité des chômeurs sont sans travail depuis plus d'un an. (1999) (Chiffres : INSTAT, CEPS). Seuls 3,5% des chômeurs enregistrés ont participé à des projets de formation en 1999. Voir le tableau 1 ci-dessous.
Niveaux de gouvernance de l'éducation :	Il en existe trois. *(1) Niveau central* [Parlement ; Commission parlementaire de l'éducation et de la culture ; Conseil des ministres ; Ministère de l'éducation et des sciences ; Institut de recherche pédagogique]. *(2) Niveau local* : districts et municipalités ou communes[3] [directions de l'éducation ; commissions des municipalités ou

[3] L'Albanie possède 37 municipalités recouvrant 320 communes.

des communes ; conseils de district et leurs services d'éducation et de santé]. *(3) Niveau scolaire* : [chef d'établissement, directeurs adjoints, conseil des professeurs, association des parents d'élèves, commission scolaire[4]].

Introduction et contexte

Depuis le paléolithique, les terres qui constituent l'Albanie actuelle sont habitées par l'homme. D'importants sites archéologiques du néolithique, de l'âge du bronze et du fer y ont été découverts. Principale source de controverse, l'apparition des Illyriens, considérés par la plupart des archéologues albanais comme un peuple autochtone ayant développé une langue et une culture illyriennes communes au cours de l'âge du bronze. Certains, cependant, affirment que les Illyriens sont arrivés en Albanie à l'époque de la civilisation mycéenne en Grèce ; et d'autres encore qu'ils ne sont apparus - du moins en nombres substantiels - qu'au 10e siècle av. J.-C. On ne sait malheureusement que peu de choses sur la langue et la culture des premiers Illyriens : inscriptions ou fragments écrits n'ont en effet jamais été retrouvés.[5] La période illyrienne, qui s'est terminée en 230 av. J.-C, a été suivie d'une période romaine (jusqu'au 6e siècle), puis d'une période slavone (7e-15e siècle), à la fin de laquelle Skanderbeg, le plus grand héros national albanais, dirigea la dernière résistance contre les Turcs.

En dépit de leur longue histoire, les Albanais restent le plus mystérieux et le moins connu de tous les peuples des Balkans. L'histoire et la culture de l'Albanie reflètent profondément les caractéristiques géographiques d'un pays rude, dont les deux tiers sont constitués de montagnes. Au sud, les grands fleuves se gonflent des pluies hivernales descendues des zones montagneuses : pendant des siècles, les marécages étaient inondés au printemps

---

4 La commission scolaire est un organe consultatif représentant la collectivité locale. Elle est habilitée à proposer, à la Direction de l'éducation, la nomination d'un chef d'établissement, ainsi que la nomination ou révocation d'un enseignant ; mais les établissements scolaires ne possèdent pas tous une commission scolaire, et il est fréquent que les commissions scolaires n'exercent pas ces pouvoirs dans la pratique. Leur principale fonction est de collecter des fonds extra-budgétaires pour leur école.

5 Les premiers documents écrits en langue albanaise, pour la plupart des rites religieux (baptêmes) et des vocabulaires latin-albanais, remontent au 15e siècle.

et en automne, jusqu'à ce que des systèmes modernes de drainage améliorent la situation. Ces particularités géographiques et climatiques ont fait de l'Albanie un pays de petites communautés isolées, doté d'une longue histoire de petits royaumes et de tribus pastorales. Plus tard, l'influence grecque dans le sud du pays a amené un certain degré « d'urbanisation » ainsi qu'une diversification de l'activité - auparavant essentiellement agricole - vers des travaux d'habileté manuelle : travail des métaux, poterie, artisanat. Les villes étaient souvent fortifiées, accentuant ainsi la séparation entre les communautés rurales et « urbaines ». L'Illyrie (en particulier l'Illyrie[6] « urbaine ») s'est convertie au christianisme relativement tôt (2e siècle), bien que l'influence de l'Islam ait commencé à se répandre à partir du 16e siècle, surtout parmi les Ghegs du Nord.

L'histoire de l'Albanie depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a été, une fois encore, celle d'un pays isolé des grands courants de l'histoire européenne et mondiale.[7] En 1944, lorsque se termine la guerre pour l'Albanie, le pays se retrouve économiquement exsangue, une situation due non seulement à son occupation par les forces de l'Axe, mais aussi à la vétusté de ses infrastructures et au chaos social et politique provoqué par plusieurs années d'occupation, de résistance, de sabotage et de guérilla. Les ressources - financières ou humaines - étant au plus bas, il est naturel, dans ce contexte, qu'Enver Hodja et le Parti du travail (communiste) s'allient, et allient l'Albanie, à l'Union soviétique. En décembre 1944, l'État prend le contrôle de la plupart des moyens de production, une politique de nationalisation renforcée par la réforme agraire de 1945 et l'élimination du secteur privé en 1947. A la suite des divisions ayant affecté le mouvement communiste international en 1960 et du retrait de l'aide technique et financière apportée par l'Union soviétique, l'Albanie conclut une alliance difficile avec la République populaire de Chine.

Pendant toutes ces années, Enver Hodja dirige le pays d'une main de fer. Il instaure un culte démesuré de la personnalité et une forme ultra-centralisée et dictatoriale de gouvernement qui restera sans opposition jusqu'à sa mort en 1985. Le programme hésitant de « libéralisation » lancé par la suite est rapidement dépassé par les bouleversements beaucoup plus radicaux affectant les pays voisins (en particulier la Roumanie) en 1989-90. Les émeutes et les exodes massifs se multiplient. Les réformes juridiques de septembre 1990 ont pour effet de relâcher le contrôle de l'État sur les manifestations publiques. Au cours de l'hiver 1990-91, tous les derniers symboles de l'État totalitaire sont détruits, notamment l'énorme statue dorée de Hodja à Tirana. Les premières

---

6 Les termes « Albanie » et « Albanais » n'ont été utilisés qu'à partir de l'empire byzantin.

7 James Pettifer, 1994, p.41.

élections démocratiques se tiennent en mars 1991. Mais l'activité insurrectionnelle persiste : c'est en août de cette année-là qu'ont lieu les exodes massifs au cours desquels quelque 25 000 personnes s'emparent de navires amarrés au port de Durres et les obligent à gagner l'Italie. Les pillages de magasins alimentaires et d'autres émeutes (dues à la faillite des « sociétés pyramidales » en 1997 et aux répercussions des guerres dans l'ex-Yougoslavie, surtout au Kosovo, et plus récemment dans l'ex-République yougoslave de Macédoine) ont jusqu'à présent entravé les efforts déployés pour améliorer la situation politique et économique du pays. Dans certaines parties de l'Albanie règne une insécurité permanente due à la disponibilité d'armes de tous genres et aux activités de bandes criminelles. On voit réapparaître des milices locales « d'ordre public » dirigées par des familles puissantes ou des groupes sociaux, ainsi que certaines formes traditionnelles de justice communautaire (*kanun*), qui se substituent aux institutions publiques en état de carence profonde (en particulier la police et les tribunaux). La méfiance et l'hostilité qui règnent entre ces clans familiaux ou groupes sociaux constituent un obstacle majeur à l'instauration d'une société civile nationale.[8]

Les conflits civils de 1991 et 1997 ont créé un sentiment de forte insécurité qui affecte la vie quotidienne des Albanais, ainsi que leurs attitudes et comportements à l'égard de la scolarité. Les jeunes hommes sont nombreux à préférer se tourner vers une vie criminelle (dans les gangs) plutôt que de suivre des études ou une formation professionnelle ; et les familles s'inquiètent de l'insécurité dans les écoles, surtout pour leurs filles.

En outre, les dégâts infligés aux infrastructures lors de ces vagues d'émeutes n'ont pas épargné les écoles, dévastées et abandonnées comme « des carcasses vides, dépouillées des équipements fondamentaux nécessaires à une scolarité normale »[9]. Les violents événements de 1997 ont sapé le peu d'espoir que pouvaient encore avoir les Albanais de voir s'instaurer une stabilité politique et sociale dans le pays. Ils craignent, à tout moment, un retour du

---

8 Nora Dudwick et Helen Shahriari, Education in Albania : Changing Attitudes and Expectations (L'éducation en Albanie : évolution des comportements et des attentes). Février 2000. Banque mondiale, page v. Cette analyse sociale propose un examen approfondi de l'éducation albanaise socialiste et post-socialiste, et se penche sur les comportements sociaux, les relations institutionnelles, l'accès et l'équité, ainsi que sur d'autres aspects de l'éducation correspondant aux préoccupations des Examens thématiques ESE.

9 *Ibid*, page 17.

chaos, comme cela s'est produit dans une certaine mesure pendant et après la crise du Kosovo, dans le nord du pays.

Cadre juridique

La Constitution (1992, adoption des principales dispositions constitutionnelles entre 1992 et 1995) énonce le droit de tous les citoyens à l'éducation. L'accès à la scolarité leur est offert en toute égalité, et les ressources à cette fin sont prévues au budget de l'État. La Constitution confère en outre au parlement le pouvoir de promulguer les lois relatives à l'éducation. C'est au gouvernement (en particulier au Ministère de l'éducation et des sciences) que revient la responsabilité de formuler la politique éducative et d'élaborer les documents législatifs et sous-législatifs en la matière.

Les lois organiques relatives au secteur de l'éducation sont les suivantes :

- la Loi sur le système éducatif pré-universitaire (1995) ;
- les Dispositions normatives relatives aux écoles publiques, Code du travail de la république d'Albanie (1995) ;
- la Loi sur l'enseignement privé (1995) ;
- la Loi de la république d'Albanie sur l'enseignement supérieur (1994) ;
- le Ministère de l'éducation et des sciences a également publié un certain nombre de règles (dispositions sous-législatives) relatives à l'éducation, concernant notamment l'évaluation des scolarisés, les modalités d'inscription dans les établissements d'enseignement secondaire de deuxième cycle, les normes de qualification des enseignants, la formation des enseignants en cours de service etc.

Le système éducatif

C'est au cours de la période byzantine, au sein de monastères et d'églises, qu'est né l'enseignement dans le pays. Les premières écoles islamiques ont été fondées au 17^{e} siècle. Les premières écoles élémentaires (laïques) albanaises sont apparues vers 1890. Après novembre 1912 (date de l'indépendance du pays), l'albanais est devenu langue officielle. Les principales municipalités ont alors créé des directions de l'éducation. Des centres de formation des enseignants ont été établis. En 1939, les écoles élémentaires et

secondaires de l'Albanie rassemblaient 60 000 élèves.[10] En 1990, les effectifs scolarisés s'élevaient à 906 000 enfants, soit environ 73,3% de la population d'âge scolaire (3 à 22 ans). Ce chiffre est tombé à 719 000 en 1997, un recul de 14%.

Âge de début de la scolarité Obligatoire :	6 ans
Âge de fin de la scolarité obligatoire :	14 ans. Tout élève qui échoue en fin de scolarité doit rester à l'école jusqu'à 16 ans.
Structure du système éducatif :	La scolarité est gratuite à tous les niveaux. L'enseignement général (obligatoire) est structuré comme suit : primaire (cycle de 4 ans) + secondaire (premier cycle de 4 ans). L'enseignement secondaire de deuxième cycle (non obligatoire) est dispensé sur 4 ans. Enseignement professionnel : après le primaire, enseignement secondaire professionnel et technique sur 3 et 5 ans. Au terme des programmes de 5 ans, les élèves passent l'examen Maturita (certificat de maturité). Les programmes professionnels de 4 ans sont en cours de suppression depuis 1998.
Examens/points de passage :	Certificats de 8ème année en primaire, basés sur une évaluation continue et les notes reçues lors d'examens (de passage) internes. Taille de la cohorte, environ 54 000. Les examens Maturita de 12éme année en secondaire sont élaborés par le Ministère de l'éducation et des sciences (écrit + oral), mais notés par les enseignants. Taille de la cohorte : pour l'enseignement général, environ 12 500 ; pour l'enseignement professionnel de la

[10] N. Terzis, *Educational Systems of Balkan Countries : Issues and Trends* (Systèmes éducatifs des pays des Balkans : problèmes et tendances). « Système éducatif de l'Albanie ». 2000 : pp.13 et seq.

	13ème année, environ 15 000.
Enseignement supérieur :	Programmes universitaires de 4, 5 et 6 ans dans 11 établissements (39 facultés/écoles) ; programmes non universitaires de 3,5 ans en moyenne, dans trois établissements. Total des effectifs en 1999/00 : environ 40 000 étudiants, soit 15% du groupe d'âge 18-23 ans. Croissance essentiellement due aux effectifs à temps partiel : de 20% du total en 1990/91 à 45% en 1999/00.
Taux d'alphabétisme :	Passé d'environ 20% en 1945 au taux estimé de 89% à la fin des années 80 ; mais plus proche de 75% depuis quelques années.
Espérance de scolarisation pourun enfant albanais moyen de 6 ans (préscolarité non comprise) :	9,5 ans (1998), 2 ans de moins qu'en 1989 et 6 ans de moins que la moyenne des pays de l'OCDE (15,4 ans).
Niveau d'instruction :	8 ans (éducation de base obligatoire) pour 59% de la population ; enseignement secondaire pour 33% de la population (20-59 ans1999).
Enseignement privé :	En 2000, 2 543 enfants fréquentaient les jardins d'enfants, 4 717 les écoles primaires et 1 975 les écoles secondaires du secteur privé de l'éducation. Il n'y avait aucun étudiant dans l'enseignement tertiaire privé. Ces écoles sont enregistrées et agréées par le Ministère de l'éducation et des sciences ; elles doivent respecter les programmes d'études publics, mais peuvent également enseigner certaines matières complémentaires.

Tableau 1. **Nombre total de chômeurs enregistrés (en milliers)**

	1989	1992	1994	1996	1997	1998	1999
Femmes	52	194	141	88	109	127	130
Hommes	61	200	121	70	85	108	110
TOTAL	113	394	262	158	194	235	240

Source : INSTAT : Evolution du marché du travail, juillet 2000. Cité dans Francesco Panzica, novembre 2000, page 43.

Caractéristiques particulières

Diminution des effectifs scolarisés et problèmes d'abandon en cours de scolarité. Les taux bruts de scolarisation dans l'éducation de base (classes 1 à 8) (tableau 3) sont tombés de plus de 100% en 1989 à 90% en 1998. Les chiffres officiels d'abandon en cours de scolarité obligatoire figurent au tableau 2.

Tableau 2. **Taux d'abandon en cours de scolarité obligatoire**

Années	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00
%	3.9	6.3	4.1	4	3.1	3	3.2	3	3.01	2.8
TOTAL	21 710	34 232	21 532	20 939	17 134	17 162	18 300	16 779	16 730	15 232

Source : Annuaire des statistiques du Ministère de l'éducation et des sciences, et CEPS-Ljubljana.

Une enquête de mesure des niveaux de vie réalisée en 1996 a fait apparaître que plus de 35% des enfants albanais qui ne fréquentaient pas l'école à l'époque ont donné comme principale raison de leur absence le « manque de moyens financiers » (41,4% dans les zones urbaines) ; près de 20% d'entre eux affirmant qu'ils « n'étaient pas satisfaits de la qualité de l'enseignement » (21% dans les zones urbaines).

Au niveau secondaire (post-obligatoire), le recul a été beaucoup plus marqué, mais pas pour toutes les formes d'enseignement secondaire. Globalement, les effectifs sont tombés de 78,6% de la cohorte en 1989 à 41% en 1998. Mais les effectifs de l'enseignement secondaire général (académique) se sont *accrus* de 24,4% en 1989 à 34,9% en 1998, alors que ceux de l'enseignement secondaire professionnel sont *tombés* de 54,1% à 6,1%. A noter, le fait que les effectifs des écoles professionnelles *rurales* sont tombés de 49% en 1990 à 2% en 1998, en raison essentiellement de la fermeture d'un grand nombre d'écoles professionnelles et d'entreprises rurales.

Les effectifs du niveau tertiaire ont augmenté dans l'ensemble, mais cette augmentation concerne presque exclusivement la fréquentation à temps partiel. Les effectifs à plein temps n'ont manifesté qu'une très légère hausse. On trouvera ci-après une analyse des exigences et des examens liés à l'admission dans les universités.

Éducation des minorités. Deux minorités nationales officiellement reconnues existent en Albanie : les Grecs (la plupart dans le sud du pays, les districts de Gjirokastra, Saranda, Delvina et Permeti, par exemple) ; et les Macédoniens (la plupart dans le sud-est, autour de Korca et Vernik). On y trouve d'autres petits groupes ethniques tels que les Roms (itinérants et sédentaires), les Valaques, les Aroumains etc. La Constitution, par son article 20, confère aux minorités l'égalité des droits et des libertés en vertu de la loi. Il leur est reconnu la liberté d'expression, ainsi que le droit de préserver leur identité ethnique, culturelle, religieuse et linguistique. Elles ont « le droit d'apprendre leur langue natale et d'être éduquées dans cette langue».

Faiblesse de l'infrastructure. La Banque mondiale estime que la réhabilitation des écoles albanaises à un niveau satisfaisant coûterait 270 millions d'USD (299,5 millions d'euros).[11]Avec des bâtiments dont la construction initiale était de mauvaise qualité, après deux épisodes au moins de vandalisme et de destruction à grande échelle, et l'absence chronique d'entretien depuis de nombreuses années (environ 35% des écoles ont été construites avant 1960), un grand nombre d'établissements scolaires sont privés des équipements de base et des mobiliers nécessaires. Ils manquent de chauffage, d'eau, d'électricité etc.

La fluctuation des populations et les changements démographiques. L'appauvrissement des zones rurales, la fermeture d'un grand nombre d'écoles et de classes rurales et la migration vers les zones urbaines en raison du chômage, des troubles sociaux et de l'insécurité ont généré un surpeuplement des salles de classe urbaines et suburbaines, la nécessité de recourir aux classes alternées et une détérioration de la qualité de l'enseignement. L'arrivée dans le pays de nombreux réfugiés d'origine albanaise ayant fui les conflits au Kosovo, et plus récemment en Macédoine - la plupart d'entre eux convergeant sur les villes (surtout Tirana, où l'étalement urbain est source de pressions considérables sur les prestations locales) - aggrave encore la situation. Un grand nombre d'enfants réfugiés sont traumatisés ; issus de milieux défavorisés, ils souffrent de problèmes de langue, de logement et d'adaptation sociale.

---

[11] Sue Berryman, *Albania's Education Sector : Problems and Promise*. Mai 2000, p.iv.

Tableau 3. **Taux bruts de scolarisation par niveau d'enseignement, en tant que % de la cohorte 1989-98**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Préscolaire	56.7	57.9	48.9	36.8	36.1	36.8	39.2	38.9	36.0	35.8
Primaire										
TOTAL	100.9	102.1	99.3	97.3	99.4	100.4	100.3	99.5	97.1	93.9
Garçons	100.3	101.5	98.2	95.3	99.1	100.8	100.5	100.4	97.7	94.0
Filles	101.4	102.9	100.5	99.6	99.7	100.0	100.0	98.6	96.5	93.7
Premier cycle secondaire										
TOTAL	103.4	102.5	96.2	90.8	90.7	92.5	91.4	91.5	91.1	90.1
Garçons	104.8	103.7	95.4	88.9	89.0	91.5	90.3	91.7	89.3	88.4
Filles	101.9	101.1	97.0	92.8	92.4	93.7	92.6	92.0	92.1	92.0
Deuxième cycle secondaire										
TOTAL	78.6	78.0	57.3	47.0	42.4	38.1	36.6	38.5	40.3	41.0
Général	24.41	25.9	28.3	29.6	30.1	29.7	29.1	31.6	33.9	34.9
Professionnel	54.14	53.1	30.0	17.4	12.3	8.4	7.5	6.9	6.4	6.1
Tertiaire										
TOTAL	8.2	9.0	9.3	11.9	11.7	11.1	11.8	13.1	13.6	13.3
Plein temps	6.6	7.0	7.6	8.3	7.8	6.9	6.7	6.6	7.0	6.9

Source : Office albanais des statistiques, cité dans Palomba et Vodopivec, op.cit. page 63

Gouvernance et administration

Les modèles de gouvernance, de gestion et d'administration en matière d'éducation varient entre les pays Membres de l'OCDE. Mais on peut les présenter comme constituant un continuum, doté de systèmes fortement centralisés à l'une de ses extrémités et de systèmes pleinement décentralisés à l'autre. La plupart de ces modèles se situeront quelque part entre les deux. Dans les anciens pays communistes, la tendance actuelle s'écarte du modèle centralisé pour rechercher une plus grande décentralisation, bien que le niveau de pouvoir conféré aux autorités locales et aux écoles diffère entre pays en transition.

Pour chacun des gouvernements concernés, le choix dépend des valeurs considérées comme prioritaires, mais ces valeurs ont tendance à prendre un caractère plus *politique* qu'éducatif. C'est pour cette raison que dans les anciens pays communistes, l'évolution rapide vers une décentralisation politique n'a pas toujours amené une amélioration de l'état des écoles ou des conditions offertes aux enseignants et aux enfants au niveau local. Première raison de cette carence, le fait que les budgets locaux n'ont pas été en mesure de répondre aux nouvelles exigences posées par les modifications législatives. Il convient également de noter que la dévolution de l'autorité n'a été que rarement équilibrée par des directives précises d'imputabilité permettant de tenir les autorités locales responsables de la qualité des prestations fournies.

La constitution albanaise énonce le cadre juridique de la décentralisation : « Dans la république d'Albanie, l'administration locale repose sur la décentralisation du pouvoir ; elle est exercée selon le principe de l'autonomie locale ». La principale mutation structurelle a été de modifier le rôle des deux niveaux d'administration locale, (1) par un renforcement des fonctions des municipalités et des communes en tant que niveau de base de l'administration locale, et (2) par une modification du rôle des Conseils de district, en leur conférant une mission de coordination plutôt qu'une responsabilité directe.

En matière d'administration publique, le gouvernement albanais a créé une Commission interministérielle pour la réforme institutionnelle (janvier 1999) et adopté, plus tard au cours de la même année, une Stratégie de réforme institutionnelle et d'administration publique. Les structures organisationnelles seront rationalisées et normalisées, l'objectif étant d'encourager la liaison horizontale entre institutions centrales et d'entamer des réformes juridiques. Plusieurs lois ont déjà été promulguées pour concrétiser cette mutation et pour apporter à l'administration publique le degré d'ouverture et de transparence qui lui faisait défaut. En matière d'éducation, de nouvelles lois sur l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire ont été promulguées à la fin des années 90. Une loi sur l'enseignement supérieur était en cours de discussion au parlement à l'époque de la visite de l'équipe.

Niveaux de gouvernance

Le *Parlement* albanais, constitué de 155 membres, s'est doté d'une *Commission spéciale pour l'éducation* composée de huit personnes. L'unanimité règne au sein de la commission quant à l'importance primordiale de l'éducation pour l'avenir du pays et aux efforts à déployer pour en assurer le développement. Plusieurs lois sur l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire ont été promulguées au cours de la seconde moitié des années 90. Un projet de loi sur l'enseignement supérieur est sur le point d'être présenté au Parlement. Le *Conseil des ministres* est l'organe exécutif du gouvernement.

Le *Ministère de l'éducation et des sciences* (MES) est responsable de l'éducation. L'accueil et l'éducation des jeunes enfants relèvent du *Ministère de la santé* (MS). Toutes les écoles appartiennent à l'État. La formation des chômeurs incombe au *Ministère du travail*, mais cette activité est extrêmement limitée. L'*Institut de recherche pédagogique* (IRP) assure, sous la supervision du MES, la coordination des processus d'élaboration des programmes scolaires.

Le pays est organisé en 36 *provinces* et 65 *municipalités*. Le MES possède des *Directions régionales*, qui sont des organes consultatifs auxquels

revient l'inspection des écoles. Les municipalités sont dotées de *commissions de l'éducation*.

Toutes les écoles sont censées posséder leur propre *commission scolaire*. Le système des commissions scolaires, bien qu'entièrement subordonné au MES, est important et remplit ses fonctions.

Situation financière de l'éducation[12]

Au cours de la transition, les ressources réelles consacrées à l'éducation sont tombées de plus de 4% du PIB au début des années 90, à 3% en 1998 (le niveau moyen pour les 19 pays en transition étant de 4,8% cette même année). Les dépenses réelles par scolarisé ont également baissé, en dépit d'une réduction des effectifs scolaires. Cette pénurie chronique de moyens a eu pour effet d'affaiblir progressivement le système, de dégrader sensiblement la qualité de l'enseignement dispensé, et d'altérer la perception de la « valeur » de l'éducation, surtout dans les milieux défavorisés, les familles ayant plusieurs enfants d'âge scolaire et les familles de zones rurales gravement affectées par le chômage.

Les conséquences de la pauvreté sur la fréquentation scolaire et la durée de la scolarité dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale ont fait l'objet d'études approfondies.[13] En matière d'éducation, les familles défavorisées se heurtent à trois problèmes spécifiques : (1) le système dans son ensemble fonctionne mal : une situation qui affecte tous les enfants albanais, mais dont souffrent le plus ceux issus de milieux défavorisés ; (2) le coût de l'éducation, pour les familles, a augmenté ; ainsi, l'éducation - en tant que produit de base - est en concurrence avec d'autres nécessités dans un budget familial soumis à fortes pressions ; (3) les avantages liés à l'éducation (meilleurs revenus, meilleurs emplois) sont mal perçus, d'où la réticence des familles à investir à long terme dans la scolarité de leurs enfants. En dépit de la survie d'un certain « penchant » pour l'éducation, on voit grandir le risque que les enfants défavorisés abandonnent leur scolarité et perdent toute chance

---

12 Pour une analyse détaillée, il est conseillé au lecteur de consulter les trois études de la Banque mondiale (voir les références), notamment G. Palomba et M. Vodopivec, *Financing, Efficiency and Equity in Albanian Education*, mars 2000.

13 Nancy Van Dyke, *Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia : Preliminary Evidence and Policy Implications*. Avril 2001. Exposé pour discussion technique. Washington : Banque mondiale, ECSHD.

d'ascension sociale. « La probabilité de fréquentation scolaire est subordonnée à la qualité de l'enseignement et au coût de la scolarité pour la famille. »[14]

Il ne fait aucun doute que l'insuffisance des ressources financières consacrées à l'éducation de base (primaire et secondaire de premier cycle) albanaise a fortement affecté le niveau de la demande en matière d'éducation. Mais les taux de rendement privés (bénéfices personnels) de l'éducation de base sont beaucoup plus élevés que ceux de l'enseignement préscolaire ou de l'enseignement postérieur au secondaire de premier cycle. Pour l'Albanie, ces taux de rendement ont été estimés à 13 à 16% pour l'éducation de base, 2 à 4% pour l'enseignement secondaire de deuxième cycle et environ 2,5% seulement pour l'enseignement tertiaire. L'équipe de l'OCDE partage donc les conclusions de l'UNICEF (1998) et de la Banque mondiale (2000), à savoir que les pouvoirs publics albanais devraient concentrer leurs ressources sur l'éducation de base, plutôt que sur les secteurs du préscolaire ou du post-obligatoire (secondaire supérieur et tertiaire).[15]

Flux financiers

Les municipalités, qui ne perçoivent pas de recettes fiscales, tirent leurs revenus de plusieurs sources différentes. Elles reçoivent une subvention annuelle du Ministère des finances (MF) qui envisage actuellement de leur transférer l'impôt contre la pauvreté et certaines autres taxes. Les rémunérations des enseignants et d'autres fonctionnaires sont payées par le MF. A la différence de nombreux pays de la région, elles sont régulièrement versées. Les municipalités sont censées payer les autres dépenses opérationnelles des établissements scolaires à partir de la dotation globale de l'État, mais elles ne réussissent que rarement à répondre à leurs besoins. C'est au Centre économique de la municipalité qu'incombe la responsabilité de payer les factures de dépenses scolaires.

Les crédits destinés aux rémunérations des enseignants et les subventions aux municipalités proviennent du MF. Le financement des travaux de construction et de rénovation des bâtiments scolaires incombe au MES. Depuis quelques années, l'aide financière apportée par certains donateurs internationaux (notamment l'AEDP-Soros) joue un rôle important dans la

---

14 G. Palomba et M. Vodopivec, *op.cit.*, mars 2000, p.19.

15 Centre international de l'UNICEF pour le développement de l'enfant, *Education for All* (1998). Projet MONEE CEE/CEI/Baltique. Rapport de surveillance régionale n°5. Florence : ICDC, pp.67-71 ; et G. Palomba et M. Vodopivec, *op.cit.*, p.54.

réhabilitation des écoles. Pour un examen plus approfondi de la question, voir ci-après le chapitre concernant la « dispersion des responsabilités au niveau central ».

Vestiges du passé

En Albanie, les effets conjugués d'une longue dictature communiste et d'un isolement total du reste du monde ont profondément marqué les mentalités, les structures organisationnelles et les infrastructures de toutes sortes. L'histoire récente de l'éducation dans le pays reflète encore fortement les tendances héritées du régime Hodja.

Après l'hiver 1990-91, les pouvoirs albanais, appuyés par la communauté internationale, ont tenté de mettre fin à l'instabilité du pays, dans un contexte politique et économique très souvent perturbé. Au cours de ces années d'agitation, les manifestants et la population dans son ensemble ont ouvertement mis en cause la capacité du pouvoir politique à gouverner le pays. C'est aujourd'hui seulement que renaît un certain optimisme prudent à cet égard. Questions hautement prioritaires pour le gouvernement actuel, le rétablissement de l'ordre public, la lutte contre le crime organisé et la lutte contre la pauvreté. Il est inévitable, et peut-être juste, que ces priorités entrent en concurrence avec l'éducation dans la distribution des maigres ressources nationales.

L'éducation n'est pas perçue comme un élément décisif du développement économique : c'est un coût plutôt qu'un investissement. Les structures exécutives de l'État et ses instances restent hautement politisées, et les institutions de la société civile (organisations non gouvernementales, par exemple) ne reçoivent pas un soutien suffisant. Le développement des collectivités ne représente pas une priorité, et en dépit des efforts positifs de certaines collectivités qui ont commencé à assumer la responsabilité de la qualité de leurs écoles, la participation civique à l'administration locale en général - et éducative en particulier - reste limitée. Il est rare que les différents intervenants, parties prenantes et clients puissent faire entendre leurs vues, et on ne trouve que sur papier les mécanismes en permettant l'expression. Dans la démocratie albanaise, l'écart entre la théorie et la pratique reste flagrant. Comme le fait observer un professionnel de l'éducation, « l'héritage culturel de cinq décennies d'autocratie et de passivité continue de modeler la vie quotidienne dans l'éducation et sa gestion. »

Le rétablissement de l'ordre public, la lutte contre la pauvreté et, dans ce cadre, l'éducation sont censés constituer les priorités du gouvernement albanais. Mais à l'instar de nombreux autres pays en transition, l'Albanie doit

faire face à une première nécessité de la plus grande urgence, celle de reconstruire et de réhabiliter son infrastructure matérielle : réseaux routiers, édifices publics et privés, réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau, gestion des déchets et de l'environnement. Le choix de priorités représente donc une tâche particulièrement ardue, compliquée par les attentes d'une population qui se focalise plus sur les besoins immédiats que sur les investissements à long terme.

Il est important, dans la vie politique, de parvenir à un équilibre entre l'amélioration concrète des conditions de vie et les investissements à consacrer au développement national futur. « L'éducation » est vécue par les enseignants, les élèves et leurs parents comme un « milieu scolaire quotidien » ; mais du point de vue de l'économie nationale, « l'éducation » est un investissement à long terme. Étant donné l'ampleur du secteur éducatif albanais et son état de délabrement, une amélioration globale de l'infrastructure éducative du pays demanderait une part excessive des ressources dont il dispose. Il est donc essentiel que le choix des priorités dans les multiples besoins dont souffre ce secteur fasse l'objet du plus grand discernement.

En Albanie, la gouvernance en matière d'éducation reste hautement centralisée. Les niveaux administratifs régionaux sont directement liés aux ministères concernés, notamment le MES et le MF. Les municipalités sont étroitement dépendantes du pouvoir central, les dépenses locales étant directement financées par l'État (qui est propriétaire des biens). Les recettes fiscales perçues par les administrations locales sont extrêmement limitées. Ce type de structure politique, ainsi que la rivalité entre les deux principaux partis ont conduit à une surpolitisation de l'administration et des services publics. Quoique moins marquée dans l'éducation que dans d'autres secteurs, cette politisation pèse lourdement sur l'administration du système scolaire. De ce fait, les réformes, irrégulières et fragmentées, souffrent d'un manque de coordination ; les chefs d'établissements et les enseignants sont privés de la possibilité d'exploiter pleinement leur potentiel professionnel.

Dans un pays où l'on trouve 2 200 établissements scolaires et 700 000 scolarisés, la structure organisationnelle du système éducatif manque de rigueur. Le MES est un ministère de relativement faible envergure qui ne possède pas les moyens d'action lui permettant par exemple d'influer sur le financement des écoles ou d'exploiter plus efficacement les ressources existantes. Les autres organismes au niveau central sont également privés des ressources humaines et institutionnelles qui leur permettraient de venir en aide aux écoles et aux enseignants dans leur difficile travail quotidien. L'administration régionale relève directement des ministères concernés, les directions régionales étant subordonnées au MES et les services financiers de district au MF. Les

directions régionales (37) ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes affectant les écoles. Les services financiers de district assument la mission importante, mais technique, d'octroyer des fonds conformément aux décisions du MF. Les municipalités (65), dont les pouvoirs sont faibles, n'influent que peu sur l'éducation ou sur les ressources à lui accorder. Les manuels scolaires, de faible qualité, ne sont pas fournis en quantités suffisantes pour aider l'enseignant dans sa tâche et encore moins pour contribuer au relèvement de ses compétences.

Dispersion des responsabilités au niveau central

Le processus d'élaboration budgétaire est un exemple de la dispersion des responsabilités entre les deux ministères et les différents services du MES. Chaque municipalité présente une proposition de budget au bureau de district qui, à son tour, transmet une proposition de budget au MF. Des copies de ces propositions sont envoyées au MES. La Direction du budget du MF élabore le budget dans le cadre du budget national. Le MES présente également une proposition de budget à la Direction du budget. Le directeur des finances du MES négocie alors cette proposition avec le chef de la Direction du budget du MF. A un moment donné, le MF approuve le montant des fonds à allouer aux écoles. Le MF verse les subventions aux municipalités. Ces subventions sont censées couvrir les dépenses en matière d'éducation, de santé et autres incombant aux municipalités. Le chef de la Direction du budget du MF négocie les besoins des municipalités avec chaque maire concerné. Les directions du MES autres que sa Direction financière ne savent pas exactement comment ont été déterminés les fonds alloués aux parties du système éducatif dont le MES est directement responsable.

Le MES est nominalement responsable du contenu de l'éducation. Mais étant donné la faiblesse de ses effectifs et la nécessité pour ses différentes directions de se préoccuper des décisions circonstanciées à prendre au quotidien, ses experts n'ont pas les moyens de se pencher sur les problèmes de stratégie et de gestion de l'éducation, ni de jouer un rôle déterminant dans la définition du contenu de l'enseignement et de la formation en Albanie. C'est donc dans la pratique à l'Institut de recherche pédagogique et aux éditeurs de manuels scolaires - guidés par les procédures d'approbation du MES - que revient la tâche d'élaborer et de publier les programmes d'études et les manuels scolaires.

Décentralisation verticale

Les opinions s'accordent dans l'ensemble quant à la nécessité de décentraliser les compétences et les pouvoirs du gouvernement central. Les

perceptions à cet égard ont évolué, et la législation nécessaire à cette mutation dans le secteur de l'éducation est soit promulguée, soit sur le point de l'être. Les mécanismes de mise en œuvre existent également. Mais cette « décentralisation » reste encore apparentée à une gouvernance « de haut en bas ».

Cette situation s'explique par le fait qu'en dépit d'une évolution des perceptions et de la législation, les systèmes de financement et de prise de décisions n'ont pas bougé. Les administrations locales n'ont ni les pouvoirs ni les ressources leur permettant de mettre en œuvre les réformes apportées au système éducatif public. De même, les écoles et leurs parties prenantes - qui, en principe, sont dotées d'une nouvelle structure et de responsabilités accrues en matière de gestion - n'ont reçu ni le budget opérationnel ni les pouvoirs requis pour la prise des décisions concernant certains aspects importants de la gestion éducative, notamment le recrutement et l'évaluation des enseignants.

Dans le même temps, il faut reconnaître que rien n'est venu prouver le postulat selon lequel la décentralisation favorise automatiquement l'efficacité et l'équité des prises de décisions. Il a été constaté, en fait, que la notion d'efficacité allocative n'est pas valable pour la protection de l'enfant dans les contextes nationaux où son droit à des services sociaux de base n'a pas été généralisé. Il arrive par exemple que l'impact de la décentralisation sur l'équité d'accès se révèle négatif.[16]

Projet de stratégie pour le développement de l'éducation en Albanie

Il s'agit d'un projet de stratégie à moyen terme élaboré par le MES, un document de vaste portée qui contient un grand nombre d'informations sur l'évolution de l'éducation au cours de la dernière décennie, ainsi que des recommandations quant aux orientations à adopter pour le développement futur du système éducatif albanais. Il est difficile, vu son caractère global, d'en discerner clairement les priorités horizontales et sectorielles : or le choix de priorités est essentiel en période de pénurie financière. En outre, l'équipe de l'OCDE n'a pas été en mesure de déterminer s'il existait une communauté de vues entre les parties prenantes concernant la teneur de la stratégie et les mesures à adopter pour sa mise en œuvre.

Reste à savoir si ce projet de stratégie nationale en matière d'éducation permettra de redresser la situation. Les critiques suscitées par le

---

[16] Jeni Klugman, *Decentralization : A Survey from a Child Welfare Perspective*. UNICEF, Centre international pour le développement de l'enfant, Florence 1997, page 46.

document ont notamment souligné l'absence d'apport des parties prenantes autres que le gouvernement et ses différents affiliés. Un représentant du secteur des organisations non gouvernementales a fait ironiquement remarquer qu'il s'agissait là d'un processus plus « de haut en haut » que « de haut en bas » ou « de bas en haut ». Les points de vue des parties prenantes sont restés largement ignorés. La publication de ce document sera suivie de débats et de discussions, mais on ne sait encore s'il sera considéré comme un Livre blanc du gouvernement (au sujet duquel débats et discussions sont invités, mais dont les principaux paramètres restent inchangés) ou un Livre vert (pour lequel discussions et débats entre parties prenantes peuvent conduire à une restructuration du contenu et des priorités). On ignore également si le programme de réforme envisagé comportera un Plan d'action dans le cadre duquel le processus de mise en œuvre recevra le même niveau de temps, d'énergie et d'attention que celui de l'élaboration de la stratégie.

Gouvernance et administration : problèmes et obstacles

Il reste encore beaucoup à faire - et ce, sans délai - pour réhabiliter l'infrastructure du système éducatif. L'existence d'un niveau raisonnable d'infrastructure représente la condition sine qua non de résultats scolaires améliorés et adaptés aux besoins actuels, d'un système éducatif mieux structuré, d'une motivation accrue en matière de fréquentation scolaire et de l'instauration d'une gouvernance plus efficace. La première priorité doit donc être d'améliorer les conditions matérielles dans les écoles. La période actuelle n'est peut-être pas le moment le plus favorable pour la conception de processus sophistiqués d'amélioration des méthodes de gestion.

La répartition des responsabilités entre les niveaux et les organes de gouvernance n'est pas nette. De même, les domaines de responsabilité incombant aux différents ministères ne sont pas bien définis.

On constate l'absence apparente de toute étude approfondie des options et alternatives qui permettraient une restructuration homogène du système éducatif national. Le taux de fréquentation scolaire, une fois la scolarité obligatoire terminée, a fortement baissé : il est le plus faible de tous les pays en transition. Dans le cabinet du Premier ministre, par exemple, l'équipe de l'OCDE a appris que les prochaines révisions de la Loi sur l'enseignement professionnel modifieront la structure de l'EFP par la création de programmes de formation professionnelle de 1 à 2 ans qui seraient étroitement liés au marché du travail. Il s'agit là certainement d'une mesure utile, mais ponctuelle et isolée : c'est l'ensemble du système éducatif qui doit faire l'objet d'une stratégie de réforme globale.

Instabilité et discontinuité dans la gouvernance de l'éducation, en raison de pressions politiques. De par sa nature, la démocratie demande débats et concurrence entre les différentes idéologies et idées relatives au développement de la nation et de la société ; mais cela ne veut pas dire que le professionnalisme doit être remplacé par des appointements politiques aux postes d'administrateurs, de chefs d'établissement ou d'enseignants.

Le financement de l'éducation et le contrôle des dépenses sont mal compris. Du fait de la dispersion du financement de l'éducation et des écoles entre deux ministères au moins et de nombreuses autorités locales, les informations concernant les ressources et les dépenses manquent de précision. Il n'existe pas de données pertinente fiables sur lesquelles fonder des décisions éclairées, concernant par exemple la consolidation et la rationalisation des réseaux scolaires pour répondre au déclin des effectifs scolarisés.

Absence de transparence et de critères de financement. La diversité des sources d'octroi des crédits explique en partie pourquoi le financement et les dépenses scolaires ne sont comptabilisées à aucun niveau de gouvernance. A l'exception d'une règle précise - le MF verse les rémunérations des enseignants et des autres personnels scolaires - on note l'absence apparente de critères régissant le financement des dépenses municipales et des écoles. D'une manière ou d'une autre, les dotations sont versées, mais l'équipe de l'OCDE n'a pas été en mesure de déterminer sur quelle base.

Insuffisance ou absence d'informations fiables sur les résultats scolaires. La mesure et la comparaison systématiques des résultats et des tendances du système éducatif ne sont pas dans la tradition albanaise. A l'exception d'une petite unité au sein de l'Institut de recherche pédagogique (IRP), on ne trouve aucune structure organique consacrée à l'évaluation externe des résultats scolaires, et aucune instance d'importance pour l'inspection consultative des écoles.

Insuffisance des connaissances et des compétences nécessaires à la réforme de la gouvernance en matière d'éducation. Les fluctuations du climat politique et des rapports de force au sein du gouvernement peuvent en partie expliquer le retard accusé dans le lancement décisif d'une réforme du système éducatif. Le développement des compétences en matière de gouvernance de l'éducation représente l'une des conditions préalables à la mise en œuvre d'une véritable réforme.

Programmes scolaires

Les programmes destinés aux écoles primaires et secondaires du premier cycle sont élaborés par le Ministère de l'éducation et des sciences. On y trouve la liste des matières obligatoires et un certain nombre de matières facultatives, leurs contenus par niveau et par matière, le nombre hebdomadaire et annuel de cours, les objectifs de l'enseignement et la méthodologie à adopter. Les commissions scolaires, sous réserve de l'approbation de la municipalité, décident des matières facultatives et des langues étrangères (tant obligatoires que facultatives) qui seront enseignées dans les écoles les concernant.

Aux niveaux 1 à 4, toutes les matières sont enseignées par le même instituteur ; les niveaux du secondaire de premier cycle (niveaux 5 à 8), quant à eux, disposent d'enseignants disciplinaires. Certaines écoles emploient des enseignants disciplinaires à partir du niveau 4. Les matières obligatoires sont les suivantes : langue maternelle, langue étrangère, musique, art, sciences naturelles, histoire, géographie, physique, mathématiques, biologie, éducation civique, éducation technique et éducation physique. Matière facultative au niveau scolaire de base, une deuxième langue étrangère qui peut être enseignée à partir du niveau 3 jusqu'au niveau 8 à raison de deux cours par semaine.

L'élaboration des programmes scolaires incombe exclusivement à l'Institut de recherche pédagogique, mais les contacts entre l'institut et l'université chargée de la formation des enseignants sont rares. Il est important que ces contacts s'améliorent, et que les enseignants et professeurs puissent contribuer à l'élaboration des programmes. Les manuels scolaires devraient être objectifs et neutres du point de vue politique. On peut s'inquiéter du fait que les nouveaux manuels d'histoire en cours d'élaboration passent sous silence la période de 1990 à nos jours. L'Institut, dont la compétence est remarquable, a organisé en 2000 des séminaires conçus pour informer les enseignants sur la nouvelle stratégie. Il n'en demeure pas moins que l'élaboration de cette dernière aurait dû être le fruit d'une concertation beaucoup plus poussée.

Réforme des programmes scolaires

Niveaux 1-4 et 5-8

Après 1992, des modifications ont été apportées à l'enseignement de la langue et de la littérature albanaises. L'entraînement militaire et l'histoire du Parti ont été supprimés des programmes d'études qui, jusque-là, comportaient une dominante fortement marxiste. Les nouveaux textes l'ont fait disparaître. La sociologie, l'économie appliquée et l'introduction à l'histoire de la philosophie

ont été ajoutées aux programmes. Un texte a été rédigé pour chaque classe et plus de 80 nouveaux manuels scolaires ont été publiés.

De nouvelles méthodes pédagogiques ont été introduites dans le système préscolaire. Le parc existant de jardins d'enfants et d'écoles maternelles a été renforcé grâce à la réhabilitation des bâtiments endommagés et la construction de nouveaux établissements.

Les matériels didactiques de base ont été, en grande partie, renouvelés et modernisés. La plupart des manuels scolaires ont été vidés de leur teneur politique, laissant la place à de nouveaux concepts. Les programmes scolaires ont été améliorés, notamment par l'introduction d'éléments d'éducation civique. L'enseignement général et l'enseignement professionnel ont fait l'objet de modifications de fond, tant dans leur contenu que dans leur structure.

Les laboratoires scolaires hérités de l'ancien système étaient peu nombreux et « inadaptés…à l'évolution constante des programmes ». Les bibliothèques constituent, dans les écoles, un élément d'extrême importance qui « favorise l'apprentissage à la lecture, la réalisation des objectifs du programme d'enseignement de la littérature et le développement du savoir dans d'autres disciplines ». La science informatique (technologie du traitement de l'information) a été introduite pour la première fois au cours de l'année scolaire 1998/99 dans 85 écoles.

Le projet de Stratégie nationale pour l'éducation insiste sur l'urgence d'une amélioration des ressources matérielles (bâtiments scolaires, bibliothèques, laboratoires, équipements) et didactiques, telles que les plans d'enseignement, les programmes, les manuels scolaires, les livres du maître, ainsi que les matériels didactiques, audiovisuels et informatiques. Les programmes d'études énoncent les objectifs d'enseignement et d'apprentissage pour chaque niveau, mais les enseignants ont besoin d'aide dans la programmation des séquences d'enseignement et l'élaboration de dossiers pédagogiques plus détaillés.

Autre nouveau programme, le Projet d'éducation en matière de droits de l'homme, qui s'est élargi à l'ensemble du système éducatif en 2001. Plusieurs autres projets ont été lancés, mais à la différence des pays voisins, l'Albanie n'a pas été en mesure d'attirer un nombre suffisant de donateurs. Il serait utile, toutefois, d'améliorer la coordination entre les différents projets et actions des donateurs dont l'intervention devrait se concentrer sur la *mise en œuvre*, plutôt que sur la production d'un nombre toujours croissant de rapports.

Programmes à l'intention de l'enseignement secondaire de deuxième cycle, niveaux 9-12

Les programmes destinés au niveau secondaire général de deuxième cycle comportent 15 matières, enseignées sur 4 ans, à raison de deux sessions de 17 semaines par an. Les matières suivantes sont enseignées au cours des deux premières années : littérature, histoire, géographie, langue étrangère, sociologie, mathématiques, physique, chimie, biologie, technologie et éducation physique. En troisième année, commencent les cours de philosophie, la science informatique (technologie du traitement de l'information) remplaçant la technologie. Des cours d'économie sont dispensés en quatrième année. A la fin de cette dernière année, les élèves passent des examens (écrits et oraux) en littérature et langue albanaises, mathématiques et physique. Ces examens ne sont pas standardisés, ils manquent donc de fiabilité.

Ces programmes ont fait l'objet d'une importante modification en 1999-2000. Une fois achevée la deuxième année d'enseignement secondaire général de deuxième cycle, les élèves peuvent désormais choisir un « profil » en sciences sociales ou en sciences naturelles. A la fin de la quatrième année, ils peuvent ainsi passer leurs examens dans la discipline de leur profil, ainsi qu'en langue et littérature albanaises. Cette mesure est essentiellement destinée à attirer un plus grand nombre d'élèves vers l'enseignement secondaire de deuxième cycle.

Autres formes d'enseignement secondaire de deuxième cycle

Avant 1990, les écoles professionnelles offraient une formation agricole et technique : 70% de la cohorte fréquentaient ces établissements. La plupart d'entre eux ayant été fermés depuis, l'Albanie ne possède plus aujourd'hui que 43 écoles professionnelles fréquentées par environ 16% de la cohorte (16 500 élèves). Trente-cinq profils professionnels ont été créés, grâce essentiellement à l'aide de plusieurs ONG. Certains d'entre eux répondent à la demande du marché. Une vaste réforme est prévue dans ce secteur pour les quelques années à venir, afin d'accroître l'autonomie des écoles professionnelles et leur permettre de mieux répondre aux besoins de l'économie.

Les pays de l'OCDE et certaines organisations internationales ont apporté un important soutien au MES, qui s'est notamment traduit par la création d'écoles « pilotes » dans plusieurs villes. Principal objectif de cet effort, la mise en œuvre expérimentale, dans la réalité de l'environnement albanais, des méthodes d'enseignement professionnel récemment adoptées dans les pays développés. Les écoles pilotes et l'Institut de recherche pédagogique

(IRP) ont conjugué leurs efforts en matière de formation des enseignants, de gestion scolaire, de programmes et d'élaboration de matériels didactiques. Les établissements d'enseignement technique et professionnel, endommagés au cours des troubles de mars 1997, avaient également besoin de réfection.

L'Albanie compte cinq écoles de langues, fréquentées par 2 366 étudiants. Ces écoles préparent à l'enseignement de l'anglais, du français, de l'allemand, de l'italien, du russe et de l'espagnol. Le pays compte également huit écoles de formation à la musique et aux beaux-arts, qui rassemblent 1 151 étudiants ; deux écoles de sport pour la formation des athlètes aux compétitions nationales et internationales et quatre centres pédagogiques (dans quatre villes) pour la formation à l'éducation de base dans les zones rurales. Les écoles privées sont autorisées dans le pays, et parfois même encouragées en raison du surpeuplement des écoles dans les zones urbaines.

Manuels scolaires

En vertu de la loi, l'élaboration et la publication des manuels scolaires incombent au MES et à ses institutions spécialisées. Le ministère détermine la nature des manuels requis pour tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire. Il appartient aux groupes d'experts réunis par l'Institut de recherche pédagogique d'évaluer la bonne adaptation des textes à leur utilisation en milieu scolaire. La Maison d'édition des manuels scolaires se charge de la production des manuels pour tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire, et la Maison d'édition des livres universitaires, de ceux destinés à l'enseignement universitaire. La diffusion des ouvrages est généralement assurée par l'Entreprise de diffusion des manuels scolaires.

L'année 1998/99 a vu la publication de 95% des titres nécessaires à l'éducation de base, ce qui répondait ainsi à la demande de l'ensemble des écoles de ce niveau. Les maisons d'édition de manuels scolaires et de matériels didactiques se chargent également de la production de matériels complémentaires : livres du maître, recueils de textes etc. Elles publient également les ouvrages relatifs aux matières obligatoires de l'enseignement secondaire de deuxième cycle et sont en mesure de fournir environ 70% des quantités requises.

Avant 1990, la Maison d'édition d'État possédait un service distinct pour les matériels préscolaires. Ce service ayant été dissous en 1990, aucun ouvrage ou matériel didactique n'a été publié depuis à l'intention du niveau préscolaire. On peut espérer que la création récente d'un service spécial de production de livres pour les enfants d'âge préscolaire (3 à 5/6 ans) permettra d'améliorer cette situation.

Dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale, il est prévu de débloquer la situation en matière de fourniture de manuels scolaires en incitant les maisons d'édition privées à participer à un processus d'adjudication. La privatisation - ou à la limite l'ouverture à la concurrence - de la diffusion de manuels scolaires a également été proposée.

Programmes et manuels scolaires : problèmes et obstacles

La réforme du système politique et de l'administration publique ne recueille malheureusement pas un soutien inconditionnel de la part de la population qui, au vu de son expérience passée, se méfie généralement de la politique et de l'administration. Il est apparu, au cours d'entretiens avec nos partenaires dans le pays, qu'un grand nombre d'Albanais reviennent aux structures claniques prédémocratiques ou à la simple corruption pour résoudre les conflits et les problèmes. (Voir les recommandations).

La réaction de la société dans son ensemble au problème du rôle qu'ont joué les acteurs actuels dans l'ancien système communiste albanais revêt une importance extrême pour le développement des ressources humaines en général, mais surtout dans le domaine de l'éducation. (Voir les recommandations).

La perception qu'ont les enseignants de l'évolution qui leur est demandée en matière de contenu et de compétence pédagogiques diffère souvent de celle des décideurs, en raison peut-être de l'insuffisance et de la superficialité de la formation et des directives qu'ils reçoivent. Ils ont donc tendance à changer de comportement pédagogique sans compréhension réelle des raisons sur lesquelles se fondent ces changements. Il en découle que la structuration des activités en salle de classe n'est pas celle que prévoit le calendrier de réforme. Les enseignants interprètent et appliquent les nouvelles politiques pédagogiques à la lumière de leur propres expériences, croyances et connaissances, un phénomène que l'on retrouve également dans la formation en cours de service.

La planification pour l'avenir est difficile en raison du manque d'informations sur le nombre de scolarisés dans le pays. A moins d'un recensement précis, il est impossible de connaître le nombre d'enfants ayant abandonné la scolarité ou le nombre d'élèves potentiels non scolarisés. Parmi les principales causes de non scolarisation, la pauvreté qui règne dans les zones rurales où les familles ont besoin du travail des enfants.

Les enseignants qualifiés quittent la profession en raison de la faiblesse des rémunérations et du manque de prestige. Ils sont également

démotivés par l'absence de concertation et de contribution, car le plus souvent tenus de respecter les manuels scolaires, sans possibilité de donner libre cours à une réelle créativité. Certains chefs d'établissement encouragent les enseignants à apporter en classe des matériels extérieurs, à trouver leurs propres solutions ou à lancer un enseignement par équipes ; mais ils sont rares.

La décentralisation et la participation des collectivités au système scolaire sont également des questions de grande importance. L'utilisation des locaux scolaires par les collectivités en dehors des heures de cours offrirait à tous la « propriété » de leurs écoles locales. Celles-ci pourraient être gérées aussi bien en tant que centres d'éducation communautaires que centres de services répondant aux besoins pédagogiques des élèves. Il est essentiel, pour réaliser ces objectifs, de lancer certaines initiatives appropriées : développement des capacités des autorités locales en matière de gestion; formation à la gestion scolaire des chefs d'établissement et des administrateurs locaux ; dotation de crédits appropriés, afin que les chefs d'établissements puissent disposer des budgets nécessaires sans retards bureaucratiques ; définition des tâches afin d'éviter les chevauchements et élaboration de critères de qualité pour tous les niveaux du système éducatif.

Les écoles pilotes sont considérées comme des instruments d'innovation, conçus pour démontrer ce qui est possible, encourager les enseignants à en adopter les principes dans la formation en cours de service aussi bien que dans la formation initiale. L'évaluation et la diffusion du vécu et des acquis de cette formation pourraient contribuer au perfectionnement professionnel des personnels enseignants.

Évaluation du rendement scolaire

Système actuel d'évaluation et d'examens

Évaluation au niveau préscolaire

Il n'existe pas d'évaluation systématique dans l'éducation préscolaire (3-6 ans), qui n'est pas obligatoire. Il arrive que les écoles demandent le dossier médical de l'enfant au moment de l'inscription, mais les enseignants ne possèdent pas la formation leur permettant de repérer les élèves souffrant de problèmes d'apprentissage. De toutes façons, du fait que % seulement des enfants de 3 à 6 ans sont scolarisés, on ne sait rien du reste de ce groupe d'âge avant qu'il ne se présente à la première année d'école primaire. Plusieurs nouveaux programmes conçus pour les jeunes enfants (« Pas à pas » par exemple) comportent une évaluation de certains éléments de l'aptitude à la

scolarité au moment où l'enfant atteint l'âge de l'école primaire ; mais le nombre d'enfants susceptibles d'en bénéficier est faible.

Évaluation continue aux niveaux 1 à 4

De la première à la quatrième année de scolarité obligatoire, l'évaluation des résultats scolaires se déroule exclusivement en classe, au sein de l'école. Les objectifs de l'enseignement primaire et secondaire de premier cycle sont implicites dans les livres du maître relatifs à chaque niveau (1 à 8) et au sein des différents chapitres des manuels scolaires qui recouvrent les matières choisies pour l'année. Diverses méthodes sont suivies par les enseignants pour l'évaluation des élèves : interrogations orales, courtes interrogations écrites ou contrôles de fin de chapitre, travaux de classe et devoirs. Une note globale est attribuée deux fois par an pour chaque matière. Les notes obtenues sont additionnées pour former une note finale de fin d'année scolaire. Le passage de la première à la deuxième année est automatique. Par la suite, le passage d'année en année dépend de l'évaluation de l'instituteur (interrogations orales). S'il échoue (obtention d'une note inférieure à 5 sur une échelle de 1 à 10) dans plus de deux matières, l'élève doit redoubler. S'il échoue dans une ou deux matières, il est autorisé à passer les « examens d'automne ». En cas de réussite à ces examens, il passe à la classe supérieure ; en cas d'échec, il doit redoubler l'année. L'évaluation en milieu scolaire est contrôlée par l'administration locale de l'éducation, par l'intermédiaire de son inspectorat.

Fin de la huitième année

Au terme de la huitième année, les élèves passent un examen de mathématiques et de langue albanaise. Depuis 1996, un comité restreint du MES et de l'Institut de recherche pédagogique se charge de l'élaboration des sujets d'épreuve pour l'ensemble du pays, afin d'établir une certaine mesure de normalisation et de comparabilité dans les examens albanais. La commission d'examen de chaque école (chef d'établissement, professeur disciplinaire et un autre enseignant de la même école) écrit sur un tableau noir le sujet de l'épreuve, que les élèves recopient. L'examen dure quatre heures. Dans chaque école se tient un représentant de l'administration locale de l'éducation chargé d'observer le bon déroulement de l'examen. La commission d'examen se charge de la notation des copies et attribue une note définitive. Cette note comprend également la notation de l'épreuve orale, suivant une pondération de 50% pour l'épreuve orale et 50% pour l'épreuve écrite. Un certificat couronne le succès des élèves.

Fin de la douzième année

Il s'agit de l'examen de fin d'études que l'on appelle « Maturita » (certificat de maturité). Il comprend des épreuves écrites et orales dans les matières suivantes : mathématiques, physique, langue et littérature albanaises. Le processus est le même que celui suivi pour la fin de huitième année, mais c'est un représentant du MES ou de l'IRP (et non des autorités locales) qui assure la fonction d'observateur extérieur. Les épreuves orales demandent la présence d'au moins un enseignant autre que le professeur attitré de l'élève.

Admission à l'université

Les concours d'entrée à l'université se fondaient auparavant sur un système de 100 points, au titre duquel un maximum de 30 points pouvait être acquis par un candidat en fonction de ses résultats au cours des quatre ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle. L'obtention des autres 70 points était laissée à l'appréciation des facultés universitaires, à partir des résultats d'examens d'entrée spécialisés mis au point et notés par les facultés. Celles-ci publient leurs propres « programmes » pour chaque discipline, et les candidats à l'admission étudient ces « programmes » pendant l'été, jusqu'aux examens d'entrée qui ont lieu début septembre.

Il a été considéré que ce système, et en particulier les 30 points liés aux résultats scolaires, présentait des risques d'abus. En 1998, le ministre a annoncé à la télévision qu'à partir de l'année 1999/2000, les notes scolaires ou les résultats d'examens de fin d'études secondaires (qui permettaient d'acquérir jusqu'à 30 des 100 « points » requis pour l'admission à l'université) ne seraient plus pris en compte, et que seuls les examens d'entrée à l'université seraient utilisés dans la sélection des candidats. Il a ajouté que les professeurs d'université recevraient l'assistance d'enseignants disciplinaires dans la mise au point de ces épreuves ; mais que celles-ci seraient propres à chacune des universités et facultés, sans souci de normalisation ou d'assimilation au niveau national.

En dépit de l'important progrès que représentait la participation d'enseignants disciplinaires compétents, les risques inhérents à cette réforme étaient clairs. En premier lieu, les programmes d'études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire seraient entièrement assujettis à la perception des enseignants quant aux niveaux et connaissances exigés par les universités (bien qu'environ 30% seulement des diplômés de l'enseignement secondaire poursuivent leurs études dans le tertiaire) : les universités se retrouveraient ainsi, *de facto*, responsables des programmes scolaires. D'autre part, du fait qu'elle dépendrait entièrement d'un seul examen (d'une qualité technique

douteuse), l'entrée à l'université deviendrait une loterie dont les enjeux, plus forts que jamais, pouvaient faire craindre le recours à la corruption.

Un compromis intéressant a été trouvé, en vertu duquel l'IRP et les comités d'experts élaborent la partie « connaissances générales » de l'examen d'entrée autour de neuf matières scolaires (60% de la note finale) ; et chaque faculté, la deuxième partie de l'examen, spécifique à la discipline concernée (40% de la note finale). Ce système a été appliqué pour la première fois en septembre 1999, pour environ 9 000 candidats et quelque 15 000 examens.[17] Ceux-ci, qui comportaient un grand nombre de questions, ont duré cinq heures. Tant leur durée que leur ampleur paraissent excessives, l'équipe espère qu'elles ont été réduites depuis. Il semblerait toutefois que le processus se soit déroulé relativement bien, en dépit de certains doutes quant à la qualité technique (fiabilité, validité) des épreuves, en particulier dans la partie de l'examen mise au point par les facultés qui ne comprennent que peu, sinon pas, les règles fondamentales de l'évaluation éducative.

Mais tant que n'aura pas été mis en place un examen de fins d'études secondaires (Maturita) qui soit crédible et digne de confiance, les universités n'accepteront certainement pas d'abandonner leurs propres examens d'entrée.

Prochaines étapes dans l'évaluation du rendement scolaire

L'évaluation du rendement scolaire est un problème important en Albanie. Certaines initiatives dans ce domaine se sont révélées positives, telle la création en 1994 d'un nouveau Centre d'évaluation, d'appréciation et d'examens (CEAE) au sein de l'Institut de recherche pédagogique (IRP), doté d'un personnel restreint de deux ou trois personnes. Grâce à l'appui en matière de formation et d'équipements apporté dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale, le Centre a pu développer ses compétences et ses effectifs. Ses responsables ont reçu une formation à l'étranger, auprès de l'ETS (Etats-Unis), du CITO (Pays-Bas), de l'UCLES (Royaume-Uni) et du Service national d'évaluation et d'examen (SNEE) de la Roumanie. Un certain nombre d'ateliers et de séminaires de formation ont en outre été organisés dans le pays, dans le but d'apporter au personnel du Centre, aux spécialistes et aux enseignants les qualifications nécessaires à l'amélioration future des capacités en matière d'évaluation.

[17] Les candidats sont autorisés à se présenter à plusieurs universités ; s'ils obtiennent plusieurs admissions, ils entrent dans l'université de leur choix.

Outre la mise au point de la partie « connaissances générales » de l'examen d'entrée à l'université, le Centre a mené, avec succès, des évaluations nationales par échantillonnage, aux niveaux 4, 8 et 12 dans trois matières de base : par exemple, mathématiques, langue albanaise et langue étrangère. Le personnel du Centre collabore également avec les enseignants des écoles pour en améliorer la compétence en matière d'évaluation du rendement scolaire.

Sous l'égide d'un deuxième projet de la Banque mondiale, le Centre d'évaluation devrait devenir un organisme semi-indépendant, restant sous le contrôle du Ministère de l'éducation et des sciences du point de vue de ses principales orientations, mais sortant du cadre de l'IRP. En tant que tel, il poursuivra ses travaux sur les examens nationaux, la production et la mise à jour de banques d'épreuves d'examen, les examens d'entrée à l'université et l'évaluation des élèves du niveau 4 ; participera à certaines études de comparaisons internationales, telles que la TIMMS-Tendances et l'OCDE/PISA ; et établira des liens avec les organismes d'évaluation d'autres pays.

Les experts ayant travaillé au sein du Centre ou en collaboration avec ce dernier ont déjà beaucoup accompli. Mais l'indépendance envisagée risque de se révéler source de problèmes, le plus important d'entre eux étant la capacité de survie du Centre même, une fois épuisée l'aide financière extérieure. Les membres de l'équipe de l'OCDE se sont interrogés quant à la valeur, pour l'Albanie, d'un système d'examens externes en fin de scolarité secondaire (tels que ceux adoptés de nos jours dans de nombreux pays de la CEE et de l'Europe du Sud-est). Les doutes subsistent, non seulement sur les coûts de démarrage et de fonctionnement d'un tel projet, mais aussi sur la faisabilité d'une « centralisation » des examens à Tirana, compte tenu de l'indigence de l'infrastructure du pays et des hauts niveaux de corruption signalés à l'équipe. La modification du système actuel apporterait-elle une réelle « valeur ajoutée » ? Si oui, à qui profiterait-elle ? Il pourrait être utile d'étudier les différents protocoles et méthodes d'évaluation élaborés dans le monde. L'Albanie doit déterminer avec la plus grande rigueur les ressources qui lui sont disponibles, puis décider de ce qui conviendrait le mieux au pays, compte tenu des circonstances qui lui sont spécifiques.

Mais il est vain de chercher à améliorer les programmes d'études, les manuels scolaires ou la formation des enseignants si l'on néglige la question essentielle des *résultats* - à savoir, l'amélioration du *rendement scolaire* - et la nécessité d'une plus grande fiabilité et validité dans leur évaluation et comptabilisation. Les pays sont de plus en plus nombreux à se servir d'informations valides sur les résultats scolaires pour l'élaboration de politiques éducatives fondées sur des bases concrètes. Malheureusement, comme dans de

nombreux autres pays en transition, l'Albanie tient rarement compte des données concernant les résultats pour justifier ses décisions stratégiques en matière d'évaluation et d'orientation. Les écoles ne s'ouvrent que peu au monde extérieur ; les responsables de l'éducation d'un district donné ne savent presque rien de ce qui se passe dans les autres districts. Mais l'introduction de nouvelles structures de gestion - en particulier la décentralisation des prises de décisions - demandera la mise en place de systèmes informatiques de gestion à tous les niveaux. La disponibilité d'informations fiables sur les résultats scolaires aidera les écoles à surveiller la qualité de leur enseignement dans le temps et comparer cette qualité à celle d'autres écoles, tant au sein de l'Albanie qu'à l'étranger.

Évaluation du rendement scolaire : problèmes et obstacles

Des *normes nationales* concernant les contenus et les résultats restent encore à établir pour toutes les matières, tous les niveaux d'enseignement et tous les niveaux d'aptitude (sans négliger les enfants présentant des difficultés d'apprentissage). En dépit des efforts déjà consentis dans ce domaine, l'Albanie ne possède pas encore, pour l'ensemble de son système éducatif, la stratégie cohérente qui lui permettrait de définir ces normes. En l'absence d'un tel cadre de référence, l'évaluation du rendement scolaire perd toute validité.

Les élèves sont probablement encore surexaminés, mais sous-évalués du point de vue de leur faculté d'adaptation. Les jeunes Albanais, comme ceux d'autres pays en transition, ont besoin d'être préparés à un monde dans lequel ils devront faire des choix intelligents, résoudre des problèmes imprévus et assumer la responsabilité de trouver leur propre voie dans une économie en rapide évolution. L'ancien système n'attachait que peu d'importance à de telles compétences - les économies planifiées hautement centralisées privilégient en effet l'enseignement de certains faits soigneusement choisis, qui ne laissent aucune place aux doutes et découragent la réflexion indépendante. L'économie de marché, par contre, de par sa nature, demande de la plupart des jeunes la faculté de changer d'emploi et d'activité plusieurs fois au cours de leur vie active. Pour ce faire, il leur est nécessaire d'apprendre à réfléchir librement et à s'éloigner des certitudes ; et d'acquérir la capacité d'apprentissage requise.

L'introduction de nouvelles pratiques d'évaluation et d'examen doit se faire par étapes. Il faut en effet que ces pratiques soient en harmonie avec les nouveaux programmes et manuels scolaires, et que les enseignants et personnels administratifs puissent recevoir la formation nécessaire à leur utilisation et interprétation. A l'heure actuelle, nombreux sont les enseignants et élèves qui doivent encore travailler avec des ressources existantes qui ne sont pas toujours adaptées aux mutations en cours.

Réaction publique et politique aux modifications du système d'évaluation et d'examen. Deux grandes questions se posent à cet égard. En premier lieu, une préoccupation d'ordre *éducatif* : l'incidence négative que pourrait avoir l'instauration d'examens externes à enjeux forts sur la nature de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles et sur le contenu des programmes scolaires. Et une inquiétude d'ordre *politique* : le risque que des examens plus rigoureux entraînent l'échec d'un plus grand nombre d'élèves, dont les possibilités d'études supérieures et d'emploi seraient ainsi bloquées. Il s'agit là de préoccupations légitimes qui doivent être ouvertement reconnues, afin que puissent être prises des mesures visant à en minimiser l'impact.

Certains intérêts en place solidement ancrés (en particulier à l'interface secondaire/tertiaire) risquent de résister aux changements. Il est également possible que la rigueur accrue des examens conduise à une augmentation initiale du taux d'échec des élèves, et que certaines pressions, dues aux préoccupations ainsi suscitées, soient exercées sur les pouvoirs publics afin qu'ils abandonnent les réformes (pourtant nécessaires).

Les enseignants et leur formation

Le développement économique et social d'un pays repose sur la bonne éducation et formation de ses ressources humaines. Cet objectif ne peut être atteint sans l'existence d'un système éducatif performant, dans lequel enseignants et personnels administratifs scolaires ont reçu la formation initiale appropriée et suivent une formation en cours de service qui en actualise les compétences. Mais en Albanie, la situation économique et les carences de gestion du processus de transition affectent gravement le système éducatif : déclin de la participation à l'enseignement pré-universitaire, écarts de développement marqués entre zones rurales et zones urbaines, migration des populations rurales vers les zones urbaines, faible prestige de la profession d'enseignant, délabrement du milieu scolaire, pauvreté et maigre rentabilité privée et sociale de l'éducation sur le marché actuel du travail.

Des améliorations doivent être apportées à tous les éléments du système. Comme le souligne la Stratégie à moyen terme du Ministère de l'éducation et des sciences (MES)[18] « la situation dans l'enseignement pré-universitaire n'est pas encore revenue à la normale ». C'est la raison pour laquelle le MES a accordé la priorité à la normalisation du système éducatif, au

[18] République d'Albanie, Ministère de l'éducation et des sciences, Cabinet du ministre. Mars 2000. « Stratégie à moyen terme du Ministère de l'éducation et des sciences » (projet), Tirana.

renforcement de son efficacité et au relèvement de la qualité de l'enseignement et du rendement scolaire. Les enseignants sont au cœur de tous ces problèmes.

Situation actuelle des enseignants en Albanie

En 1998/99, il y avait en Albanie 39 417 enseignants à plein temps (tertiaire non compris) (voir le tableau A30 dans Berryman[19]) : 4 092 dans le préscolaire, 29 428 dans l'éducation de base 1-8 et 5 897 dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle. On y trouvait également 41 écoles secondaires professionnelles rassemblant quelque 450 enseignants. Deux tiers de ces écoles dispensent un enseignement professionnel théorique, l'autre tiers une formation professionnelle pratique. D'après les statistiques disponibles, et à la différence de nombreux autres pays de la région, l'Albanie offre un enseignement prétertiaire relativement efficace, tel que mesuré par l'emploi des personnels scolaires et de l'infrastructure éducative.[20] Mais on y constate également un déclin des prestations éducatives de qualité en zones rurales, le surpeuplement des classes en zones urbaines et un manque d'attrait du secteur auprès des enseignants qualifiés.

La profession d'enseignant, du fait qu'elle ne jouit que d'un faible prestige en Albanie, n'attire pas les éléments brillants des diplômés universitaires. Les départements d'universités assurant la formation des enseignants ne sont pas considérés comme attractifs, d'où le faible ou médiocre niveau des candidats qui s'y présentent. D'après une estimation de l'université d'Elbasan (réunion avec le recteur), 30 à 40% seulement des diplômés de programmes de formation pédagogique se dirigent directement vers un emploi scolaire. L'équipe de l'OCDE n'a pas obtenu de chiffres plus précis, mais il apparaît clairement que les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession ont un impact négatif sur le recrutement.

C'est aux 37 Directions régionales de l'éducation (DE) - *Drejtoria Arsimore* - que revient la responsabilité du recrutement *(emërimi)* des personnels scolaires. La DE, qui est essentiellement une branche du MES, soumet au ministère le chiffre des crédits nécessaires aux rémunérations des enseignants pour l'année à venir. Les autorités locales *bashkia/komuna* (municipales ou de district) ne sont dotées d'aucun pouvoir leur permettant d'influer sur la dotation des crédits destinés à l'enseignement ou au recrutement de personnels scolaires.

---

19 Berryman, Sue E. Mai 2000. « Albania's Education Sector : Problems and Promise". (Document de discussion, ne pas citer). Banque mondiale.

20 Ibid graphiques 2.11, 2.13, tableaux A 39.

D'après les informations recueillies par l'équipe de l'OCDE, un comité de sélection composé de trois membres est généralement créé pour le recrutement d'un enseignant. En cas de candidatures multiples pour le même poste, les critères adoptés sont les suivants : *(a)* le niveau d'études et de formation du candidat, *(b)* le nombre d'années d'expérience de l'enseignement dans des écoles du même type et *(c)* certains facteurs extra-professionnels. Les chefs d'établissement sont nommés par les DE en fonction des mêmes critères : qualification, nombre d'années d'expérience, autres facteurs extra-professionnels.

Les diplômés de l'enseignement qui cherchent un poste doivent s'inscrire sur une liste d'attente à la DE. Mais dans la réalité actuelle, en raison de la pénurie d'enseignants qualifiés, le comité de sélection s'efforce de convaincre le candidat d'accepter un poste, surtout en zones rurales.

L'insécurité due au système actuel de contrats, dans lequel certains enseignants sont recrutés *me vendim* - officiellement (poste permanent d'enseignant, mais pas nécessairement dans la même école d'année en année), et d'autres par contrats - *kontratë* (poste temporaire seulement, moindre rémunération), a eu pour effet d'intensifier la tendance des enseignants à éviter les zones rurales. Ceux qui ne possèdent pas les qualifications requises sont généralement recrutés pour des périodes de trois ou six mois.[21]

Il semble bien que les problèmes affectant l'éducation en Albanie soient plus étroitement liés à la démotivation des enseignants - absence de prestige, faiblesse des rémunérations, fort pourcentage d'enseignants sous-qualifiés et d'emplois temporaires, absence de grilles de rémunération différenciées liées aux résultats etc. - qu'à la pauvreté.

Qualifications des enseignants

Les statistiques fournies par le MES font apparaître un fléchissement du nombre d'enseignants possédant un diplôme d'enseignement supérieur ou d'école secondaire professionnelle. Sur l'ensemble, 22% des enseignants sont sous-qualifiés. Aux niveaux supérieurs de l'éducation de base de huit ans, ce chiffre atteint 33%. Au cours de l'année scolaire 1998/99, 90% des enseignants du préscolaire, 50% des enseignants du cycle obligatoire de huit ans et 4,3% des enseignants des classes secondaires de deuxième cycle ne possédaient pas les qualifications appropriées. On constate d'importantes différences entre les

[21] De Waal, Clarissa. Janvier 2000. « Report on Rural Education in Albania and Suggested Reforms to Increase its Effectiveness. (Avant-projet). Programme de développement de l'éducation en Albanie, Tirana.

qualifications d'enseignants urbains et ruraux : en 1997/98, dans le cycle de scolarité de huit ans, 70,3% des enseignants d'écoles urbaines et 44% seulement de ceux d'écoles rurales étaient qualifiés. (Voir le tableau A34 dans Berryman, *op.cit*.). En 1999/00 par exemple, dans les 51 écoles du district de Mirdita dispensant la scolarité de 8 ans, 60% des 69 professeurs de mathématiques/physique ne possédaient pas les qualifications requises (De Waal, *op.cit*.).

Le recrutement et la promotion des enseignants ne reposent pas sur une évaluation systématique, fondée sur des critères prédéterminés, du niveau de connaissances, de compétence et d'expérience de l'enseignement, dans la discipline qui leur est propre.

Tableau 4. **Nombre et niveau de qualifications des enseignants d'écoles maternelles**

Années	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999
Enseignants d'écoles maternelles	5 664	5 440	5 081	4 578	4 428	4 416	4 463	4 116	4 092
École secondaire					95%	94%	92%	93%	90%
Études supérieures					5%	6%	8%	7%	10%

Source : Indicateurs pilotes 1999 - Observatoire national albanais et MES

Tableau 5. **Nombre et niveau de qualifications des enseignants dans l'éducation de base (cycle de huit ans)**

Années	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999
Enseignants	28 789	29 553	30 557	32 098	30 893	31 369	30 926	30 111	29 428
École secondaire					49%	48%	48%	47%	47.9%
Études supérieures					51%	52%	52%	53%	52.1%

Source : Indicateurs pilotes 1999 - Observatoire national albanais et MES

Tableau 6. **Nombre et niveau de qualifications des enseignants d'écoles secondaires (enseignement général et professionnel)**

Années	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999
Enseignants	9 708	9 553	9 298	7 834	6 365	6 321	6 118	5 989	5 897
École secondaire					4%	5%	5%	5%	4.3%
Études supérieures					96%	95%	95%	95%	95.7%

Source : Indicateurs pilotes 1999 - Observatoire national albanais et MES

Tableau 7. **Pourcentage d'enseignants ayant effectué des études supérieures**

TOTAL	Pourcentage 1997/98
Éducation préscolaire	7.3
Éducation de base (8 ans)	52.6
Secondaire deuxième cycle	95.3
Zones urbaines	
Éducation préscolaire	13.7
Éducation de base	70.3
Secondaire deuxième cycle	96.6
Zones rurales	
Éducation préscolaire	2.7
Éducation de base	44.0
Secondaire deuxième cycle	92.4

Source : Office albanais des statistiques. Dans : Sue Berryman (2000) « Albania's Education Sector : Problems and Promise (document de discussion), Banque mondiale.

Rémunérations des enseignants

Les rémunérations des enseignants, qui sont inférieures à la moyenne du secteur public, déjà faible, ne couvrent plus leurs frais de subsistance. C'est pour cette raison que de nombreux enseignants qualifiés et professeurs d'université quittent le système éducatif. Certains d'entre eux partent parce que la faiblesse de leurs revenus nuit au respect qui leur est dû au sein de la collectivité. Un certain nombre de ceux qui abandonnent l'éducation publique ouvrent un commerce ou prennent un poste dans le secteur de l'enseignement privé, qui compte actuellement quelque 510 enseignants. D'autres quittent le pays. Beaucoup de ceux qui restent dans le système sans toutefois parvenir à survivre financièrement prennent un second ou même troisième travail : vente

de bonbons, chewing-gum etc. ou leçons à domicile - parfois aux élèves de leur propre école, ce qui constitue clairement un conflit d'intérêt.

L'ancienneté joue sur le niveau des rémunérations. Les enseignants pleinement qualifiés reçoivent tous une augmentation annuelle de 2%, les enseignants non qualifiés une augmentation annuelle de 1%. En 1998, face aux pressions exercées par l'ensemble des syndicats d'enseignants pour l'obtention d'une augmentation générale des traitements, le gouvernement a accordé une augmentation de 30% pour une certaine catégorie d'enseignants. Les rémunérations prévues par le système actuel sont en fait égales, quel que soit le niveau d'assiduité et d'implication de l'enseignant dans son travail. Dans la rémunération des chefs d'établissement, le système, en outre, ne prévoit aucune différenciation en fonction du niveau de responsabilité ou de la charge de travail : le directeur d'une petite école fréquentée par moins de 50 élèves reçoit le même traitement que le directeur d'une école de 900 élèves fonctionnant à double équipe.

Environnement de travail

La population étant libre de se déplacer au sein de l'Albanie, l'infrastructure éducative urbaine a subi de plein fouet le mouvement migratoire vers les villes et agglomérations. La migration interne du nord et du sud vers le centre et le littoral du pays a eu pour effet de surpeupler les classes : la moyenne par classe dans les écoles de Tirana, par exemple, est de 55 élèves. En raison de l'insuffisance chronique de matériels didactiques, de manuels scolaires et d'équipements, la tâche des enseignants est particulièrement difficile. Leurs trajets quotidiens se heurtent au mauvais état des routes, surtout en zones rurales, et à la pénurie de transports en commun. La plupart des bâtiments scolaires (une fois encore, surtout en milieu rural) sont délabrés : vitres brisées, murs croulants, robinets qui fuient et tuyauteries percées (si du moins l'école a la chance de posséder l'eau courante). Dans ces conditions de vétusté, et avec un enseignant sous-qualifié et un chef d'établissement d'école nommé à des fins politiques, peu motivé et sans pouvoir réel, l'environnement scolaire n'offre aucun encouragement à l'introduction de réformes.

Le MES spécifie la charge d'enseignement. Les enseignants doivent dispenser, par semaine, un certain nombre de séquences d'enseignement de 45 minutes : 36 dans l'éducation préscolaire ; 23 à 27 dans les classes 1 à 4 ; 20 à 24 dans les classes 5 à 8. Dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle, les enseignants en dispensent 20 par semaine, ou 620 à 650 par an. La supervision du travail d'enseignement au niveau des écoles incombe au chef de l'établissement et aux inspecteurs de la DE.

On peut estimer que les fréquents changements de chef d'établissement pour raisons politiques ou autres compromettent la gestion scolaire, conduisent à une démotivation des enseignants et, de là, à une détérioration du rendement scolaire des élèves.

Formation des enseignants

Formation initiale

Pour la société dans son ensemble, tout enseignant recruté par une école doit normalement avoir suivi une formation universitaire. L'université de Tirana, les universités régionales et les écoles normales secondaires assurent la formation pédagogique des étudiants. Ceux qui sortent de l'université de Tirana reçoivent un diplôme leur permettant d'enseigner dans les écoles secondaires, d'obtenir un poste de chargé de cours dans une université ou de trouver d'autres emplois acceptant ce diplôme. Au cours de leurs quatre ou cinq ans de formation universitaire, les étudiants suivent essentiellement des cours de connaissances scientifiques et certains cours spéciaux à caractère pédagogique. Au département de mathématiques de l'université de Tirana, par exemple, le programme d'études de quatre ans mène à un diplôme de « professeur de mathématiques en école secondaire ». Le cursus est de deux semestres de psychologie, deux semestres de pédagogie des mathématiques, et huit semaines d'entraînement pédagogique dans les écoles.

Les universités régionales forment les étudiants à l'éducation de base. Les instructeurs d'écoles maternelles, les enseignants des classes 1 à 4 et des classes 5 à 8 du cycle obligatoire de huit ans y reçoivent leur formation. Les étudiants qui suivent une formation aux universités régionales de Shkodra, Elbasan, Gjirokastra et Korça doivent en principe effectuer un stage pédagogique de trois à quatre semaines dans les institutions appropriées, au cours de leur troisième et quatrième année d'études. Mais il n'existe pas, pour satisfaire à cette exigence, de système établi permettant aux étudiants d'université de se rendre dans les écoles locales pour y observer la pratique de l'enseignement par des enseignants exercés et s'entraîner sous leur supervision. Les établissements de formation pédagogique n'entretiennent pas de liens suffisamment étroits avec les écoles locales et l'administration éducative ; il leur manque la capacité de recherche et d'orientation pédagogiques essentielle à l'amélioration de la qualité de la formation. Ainsi, alors que par le passé les étudiants ne consacraient que 8% de leur temps dans les écoles, ils passent aujourd'hui jusqu'à 20% de leur temps d'études à l'observation de la vie scolaire et à l'entraînement pédagogique. Les moniteurs de stages pédagogiques n'ont pas de statut spécial et ne sont pas qualifiés pour diriger le processus de formation pédagogique.

Les diplômes attribués par les universités régionales manquent de clarté quant aux domaines de compétence spécifiques à la formation suivie : il arrive donc parfois que leurs diplômés obtiennent des postes dans l'enseignement secondaire alors qu'ils avaient été formés pour l'éducation de base.

L'Albanie compte également un certain nombre d'écoles normales assurant une formation dans des domaines spécialisés : ainsi, l'Académie des arts pour la formation à l'enseignement de disciplines artistiques, et l'Institut d'enseignement supérieur pour la formation des professeurs d'éducation physique. Depuis 1995, la formation à l'instruction dans les écoles maternelles est offerte dans toutes les universités, à l'exception de celle de Tirana.

Parmi les écoles secondaires professionnelles, on trouve trois « Écoles normales secondaires» destinées aux étudiants de moins de 18 ans. La première, créée en 1909 pour la formation des enseignants d'écoles maternelles et primaires, se trouve à Elbasan et fonctionne toujours. Les diplômés de ces écoles doivent normalement poursuivre leur formation dans les départements de formation pédagogique des universités. Mais en raison de la pénurie d'enseignants, nombre d'entre eux peuvent obtenir un poste immédiatement - sans diplôme universitaire - à tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire. D'après les informations fournies par le directeur de l'école normale secondaire d'Elbasan, 50% environ des diplômés de l'année 2000 ont commencé à travailler dans des écoles rurales, 40% poursuivant leurs études à l'université d'Elbasan. L'école normale secondaire de Gjirokastra possède un département pour la formation à l'enseignement des minorités nationales dans leur propre langue au sein de leurs écoles.

Il n'existe pas de normes ou d'exigences nationales concernant la formation initiale des enseignants. Bien que stipulée par la Loi de 1999 sur l'enseignement supérieur, l'homologation des programmes d'études n'avait toujours pas été mise en œuvre lors de la visite de l'équipe. L'objectif doit donc être d'établir des normes nationales relatives à la formation des enseignants, ce qui demandera l'établissement d'un système d'examens externes et de procédures pour le suivi et l'évaluation des résultats obtenus. On note en outre l'absence, dans les universités, de programmes d'études en matière de gestion éducative.

Formation en cours de service

La formation en cours de service a évolué au cours des dix dernières années, mais elle reste l'un des éléments les plus mal définis du système éducatif albanais. Elle incombe actuellement aux Directions de l'éducation

(*Drejtoria Arsimore*). Le MES a lancé en 1998 un nouveau programme dans ce domaine. Ce programme habilite les DE à offrir, au niveau du district, une formation en cours de service dispensée par des inspecteurs scolaires. L'équipe de l'OCDE a appris auprès de l'Institut de recherche pédagogique (IRP) que la formation en cours de service à l'intention des enseignants et chefs d'établissement de l'enseignement secondaire est assurée, en fonction d'une évaluation des besoins, par le MES, assisté par l'IRP à titre consultatif. Les programmes sont élaborés par l'IRP et transmis aux DE au début de l'année scolaire. La formation en cours de service est considérée par l'IRP comme très importante pour les personnels de l'enseignement technique et professionnel. Mais l'équipe n'a pu trouver aucune indication témoignant de la réalisation d'évaluations approfondies des besoins en matière de formation en cours de service. Un rapport rédigé par l'AEDP (Projet pour le développement de l'éducation en Albanie, financé par la fondation Soros) affirme que l'efficacité du nouveau programme n'est pas encore prouvée, et qu'il ne semble exister aucune approche systématique quant à la qualité de l'enseignement, aux besoins en matière de formation et aux contenus de cette formation. En outre, les inspecteurs scolaires eux-mêmes ne possèdent ni la formation ni l'expérience requises pour remplir ces nouvelles fonctions.

Les Directions se chargent de la définition du contenu et des objectifs de la formation. Les enseignants sont tenus d'y participer une ou deux fois par an, en fonction des matières qu'ils enseignent. Le MES (IRP) offre aux DE les services de ses experts, qui sont invités à dispenser une formation.

La formation en cours de service au sein de l'établissement scolaire peut être individuelle ou collective. Dans le cadre d'une formation individuelle, les enseignants peuvent suivre un stage homologué de perfectionnement, étudier des publications spécialisées, mener certaines activités professionnelles et scientifiques : cours expérimentaux et conférences professionnelles, publication d'articles professionnels ou acquisition d'un niveau supérieur de qualification. La formation collective se déroule au sein des groupes de travail des enseignants et des conseils de professeurs dans une ou plusieurs écoles d'une municipalité ou d'une région, ou au sein d'associations professionnelles. Le chef d'établissement, les inspecteurs des autorités locales de l'éducation et le MES assurent la supervision de ce type de formation en cours de service.

Au cours de ses discussions avec ses homologues albanais, l'équipe de l'OCDE a constaté qu'il y avait souvent confusion entre le concept de formation des enseignants en cours de service et le programme d'agrément des enseignants, organisé par les autorités locales de l'éducation. En cours de carrière, les enseignants doivent en effet, tous les cinq ans, faire l'objet d'une évaluation de compétence (perfectionnement des enseignants) dans leur

discipline ; et ce, jusqu'à ce qu'ils aient achevé vingt ans de carrière. Après quoi, ils n'y sont plus soumis. Les enseignants qui ne possèdent pas les qualifications requises (c'est-à-dire ceux qui ne possèdent pas de diplôme de formation pédagogique) font également l'objet d'évaluations, mais ils sont loin de tous s'y présenter. Il n'a été trouvé aucun exemple d'échec à ces évaluations d'un enseignant qualifié. Il s'agit donc plus d'un « rite de passage » lié à l'ancienneté que d'une véritable évaluation de la compétence.

On ne trouve pas de formation en cours de service qui soit systématiquement liée aux réformes du système éducatif (concernant par exemple les modifications des programmes scolaires, le système d'évaluation du rendement scolaire ou la méthodologie pédagogique en salles de cours). Les possibilités de développement professionnel des chefs d'établissements et des inspecteurs ne sont pas prévues. Il est envisagé de lancer ce type de formation à l'université de Tirana ; mais les départements d'université ne dispensent généralement pas la formation en cours de service.

Certaines ONG et fondations étrangères, telles le Projet pour le développement de l'éducation en Albanie (AEDP) et la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), contribuent également aux activités de formation des enseignants en coopération avec certains organismes d'État ou des ONG albanaises. Ces projets sont toutefois dispersés, mal coordonnés et entièrement dépendants des préférences des pays bailleurs de fonds. Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune stratégie visant à l'intégration de ces initiatives dans le courant principal de la formation en cours de service.

La formation en cours de service ne semble pas faire l'objet d'une rubrique spécifique dans les budgets nationaux ou locaux, il est donc impossible de déterminer l'ampleur des dépenses dans ce domaine.

Les enseignants et leur formation dans la stratégie à moyen terme du MES

Le projet de stratégie nationale à moyen terme du MES désigne les enseignants comme le facteur le plus important d'une amélioration de la qualité du système éducatif en Albanie. Ce document insiste sur un certain nombre de nécessités précises : la décentralisation pour une répartition équilibrée des pouvoirs entre l'administration centrale et les autorités locales, et pour la promotion d'un engagement accru des acteurs du milieu local ; la privatisation pour un développement des choix et de la concurrence ; et l'évaluation pour un renforcement des compétences et de l'avancement professionnel.

L'un des principaux objectifs de la stratégie vise à accroître le nombre d'enseignants qualifiés. Le MES envisage la mise en place d'une politique de

planification contingentaire destinée à attirer les jeunes vers des programmes de formation pédagogique au sein d'établissements d'enseignement supérieur. La stratégie prévoit également : une formation continue en cours de service ; la création de centres de formation spécialisés aux niveaux locaux et national ; et la mise en place d'un projet d'enseignement à distance appelé « *Kualida* » à l'intention des enseignants de régions isolées.[22]

Le développement de la prime enfance et l'éducation préscolaire

Importance de l'éducation des jeunes enfants

On trouve, dans la « Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant » de 1989, un point de départ important concernant les droits de l'enfant à une éducation préscolaire et la nécessité de la dispenser. La Convention énonce les droits des enfants et les obligations des parents à cet égard. Son article 28 souligne le droit à « l'enseignement gratuit », et l'article 29 « les objectifs de l'éducation ».

Certaines innovations ont été introduites dans les programmes de l'éducation préscolaire albanaise, grâce à l'aide d'ONG. Parmi les plus concluantes de ces initiatives, le programme « Pas à pas », qui offre une méthodologie centrée sur l'enfant. Lancé en 1994 pour l'éducation préscolaire, il s'est élargi à la première classe du primaire en 1996 et à la quatrième classe en 1999. En 2000, il était offert dans sept districts.

Le MES a élaboré une stratégie à court terme pour le développement de l'éducation préscolaire, qui se fonde sur plusieurs facteurs :

- le rôle des premières années d'éducation comme fondement de la vie adulte ;

- la contribution de l'éducation préscolaire dans le développement des aptitudes et la création de valeurs telles que la coopération, la solidarité et le respect d'autrui ;

---

22 L'AEDP a pendant plusieurs années animé un excellent programme de télévision intitulé « TV for Teachers », très apprécié du public, dont l'objectif était d'améliorer les connaissances des enseignants quant aux nouvelles méthodes d'enseignement et aux approches innovatrices en matière d'enseignement et d'apprentissage des capacités de réflexion. Ce programme était accompagné d'excellents matériels didactiques élaborés avec l'aide de l'Open University britannique.

- l'importance, dans la préscolarité, d'établissements de qualité ayant un impact positif et durable sur la vie culturelle, économique et sociale des enfants, de leur famille et de la société.

Faits et chiffres

Le Ministère de l'éducation et des sciences (MES) est responsable de l'éducation préscolaire en Albanie, offerte aux enfants de trois à six ans. Les enfants âgés de moins de trois ans peuvent être accueillis dans des crèches qui relèvent du Ministère de la santé. Les crèches n'ont jamais été considérées comme faisant partie du système éducatif. D'après les informations recueillies, leur personnel est exclusivement féminin. Les éducatrices suivent une formation de trois ans au sein d'écoles normales ou d'universités.

L'équipe de l'OCDE a appris que plusieurs nouvelles crèches et écoles maternelles privées devaient ouvrir sous peu. De nombreux parents estiment que ces établissements offrent une éducation de meilleure qualité et préfèrent y inscrire leurs enfants s'ils en ont les moyens. Le développement du secteur préscolaire privé est en outre intéressant pour le budget public qui, à l'heure actuelle, affecte une partie importante des crédits disponibles aux secteurs non obligatoires du système (préscolaire, secondaire de deuxième cycle post-obligatoire, tertiaire).[23]

En 1991, 60% des enfants de 3 à 6 ans fréquentaient l'école maternelle. Ce pourcentage était tombé à 36% en 2000. Avant 1990, 130 000 enfant de cet âge étaient inscrits en maternelle ; ce nombre est tombé à 80 000 en 2000. L'Albanie comptait 70 écoles maternelles en 1990, il n'en reste plus que 40. En dépit de la forte migration de la population rurale vers Tirana, il n'y a pas suffisamment de places dans les crèches ou écoles maternelles pour répondre à la demande des parents.

Gouvernance et administration du secteur préscolaire

Le MES prend toutes les décisions relatives aux budgets, effectifs et programmes du secteur préscolaire. Les pouvoirs conférés aux autorités locales à cet égard sont encore très limités. Les divers impôts locaux perçus sont immédiatement reversés à l'État. La Loi sur l'administration locale devrait toutefois être modifiée sous peu ; dans ce cas, il est possible que les autorités

---

[23] Palomba et Vodopivec (op.cit.) indiquent le ratio suivant : si les dépenses pour l'éducation de base 1 à 8 s'élèvent à 100 par élève, les dépenses pour le préscolaire sont de 85, pour le secondaire de deuxième cycle de 144 et pour le tertiaire de 596. Banque mondiale, 2000, p.73.

locales verront s'accroître leur niveau de participation à la gestion des établissements préscolaires de leur juridiction.

L'idée d'une décentralisation des pouvoirs vers le niveau local est généralement considérée comme positive pour l'éducation, mais nombreux sont ceux qui mettent en garde contre toute précipitation dans la mise en œuvre d'une telle mutation. Comme l'a déclaré un responsable du MES : « Inutile de vendre ses vieux souliers avant d'en avoir acheté de nouveaux ».

Comme sous l'ancien régime communiste, les établissements préscolaires sont désignés par un numéro (école maternelle n°42, par exemple). Nombreux sont les parents qui souhaitent inscrire leurs enfants en école maternelle ; mais on ne trouve aucune statistique concernant le nombre d'enfants privés de préscolarité en raison du manque de places. La non fréquentation du préscolaire, outre l'absence d'un nombre suffisant d'écoles, est souvent principalement due au chômage et à la pauvreté des familles.

Les règlements stipulent un nombre maximal d'enfants (25) par groupe, mais cette limite est souvent dépassée dans les écoles maternelles les mieux considérées. Dans l'une de celles visitées, l'équipe a constaté la présence de 50 enfants de 3 à 4 ans dans un groupe, et de 56 enfants de 5 à 6 ans dans un autre. Deux éducatrices en étaient responsables. D'après les données statistiques nationales, le taux d'encadrement moyen au niveau préscolaire est de 20 :1. Ce n'était pas le cas dans les cinq écoles maternelles rurales visitées par l'équipe de l'OCDE ; il semblerait donc que la moyenne nationale reflète les faibles chiffres de fréquentation préscolaire en zones rurales.

Chaque école comporte généralement une grande salle de classe et un dortoir dans lequel les enfants font une sieste de deux heures par jour. Les cours de « récréation » étant généralement boueuses et envahies de mauvaises herbes et de poulets, il n'existe aucun espace où les enfants puissent jouer dehors. Une seule des cinq écoles visitées possédait une cours agréable dotée d'équipements ludiques. Cette école, soutenue par l'UNICEF, applique la méthode pédagogique « Reggio Emilia ». Les écoles « Pas à pas » (soutenues par l'AEDP - Soros) sont elles aussi en général mieux équipées et meublées.

Dix-huit écoles maternelles « Pas à pas » ont été créées en Albanie par la fondation Soros. Celle-ci se charge du financement des équipements scolaires, l'État du reste des dépenses. Les frais de cantine sont de 2 000 lek (15,9 euros) par mois. En 2000, d'après les statistiques, l'Albanie comptait 97

écoles maternelles avec cantine dans les zones urbaines et aucune dans les zones rurales ; alors qu'il en existait respectivement 665 et 351 en 1990.[24]

Le programme éducatif des écoles maternelles, élaboré par le MES, s'applique à tous les établissements de ce niveau. La méthodologie « Pas à pas » a été introduite en 1994. La démarche pédagogique Reggio Emilia (en provenance de l'Italie) a été instaurée plus tardivement, mais ces deux méthodes sont actuellement en cours de développement et d'adoption dans un nombre croissant d'écoles. Toutes deux, centrées sur l'enfant, préconisent une éducation liée à l'action et à la créativité, un concept totalement inédit pour la plupart des équipes éducatrices.

Un certain nombre d'écoles maternelles privées, créées par des organisations religieuses, sont privilégiées par les familles : à Elbasan, par exemple, on doit y inscrire les enfants dès la naissance pour être sûr d'une place plus tard.

[24] Source : Stratégie à moyen terme, MES 2000.

Nombre d'écoles maternelles et d'enfants les fréquentant

Tableau 8. **Écoles maternelles**

Année	Nombre d'écoles	Effectifs scolaires		Nombre d'éducateurs	
		TOTAL	Filles	TOTAL	Personnel féminin
1990	3 426	130 007	62 148	5 664	5 664
1991	3 174	108 889	51 784	5 440	5 440
1992	2 784	81 117	41 549	5 081	5 081
1993	2 656	80 395	41 154	4 578	4 578
1994	2 668	80 348	39 685	4 428	4 428
1995	2 669	84 026	41 589	4 413	4 413
1996	..	..	..	..	..
1997	2 408	80 240	41 006	4 116	4 116
1998	2 048	80 418	39 952	4 116	..
1999	2 330	81 734	40 950	4 092	..
2000	2 111	80 337	40 788	3 806	..

Source : Annuaire des statistiques du MES

Accès et équité

La Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant énonce, comme l'un des droits essentiels, la garantie universelle d'accès à une éducation de base gratuite (primaire et secondaire du premier cycle, ou en moyenne les premières huit à neuf années d'enseignement). Mais au début des années 80, cet accès était pour ainsi dire déjà instauré dans les pays constituant le bloc socialiste. En Albanie, 80% de la population était encore analphabète à la fin de la Première guerre mondiale. En 1955, avec la création d'écoles rurales et de classes d'alphabétisation pour adultes, l'analphabétisme est censé avoir été presque entièrement éradiqué de la population albanaise de moins de 40 ans. En 1990, les effectifs de l'éducation préscolaire atteignaient environ 60% ; ceux de l'enseignement obligatoire 100% et ceux de l'enseignement secondaire post-

obligatoire 80%. Environ 45% de la population âgée de 35 à 45 ans avait suivi, au moins, des études secondaires de deuxième cycle.[25]

Mais des études récentes révèlent la marginalisation croissante de certains groupes désavantagés, notamment les familles déshéritées et celles qui vivent au sein de zones rurales ou de zones affectées par un haut niveau d'instabilité, de criminalité et d'agitation sociale ; les migrants qui forment des communautés de semi-squatters, notamment autour de Tirana, et d'autres considérés comme « étrangers » par la société albanaise. Se sont ainsi forgées des sous-communautés étroitement soudées qui vivent selon un système bien établi de loyautés et de règles, mais qui restent méfiantes et peu solidaires à l'égard des autres groupes. Il est donc difficile de parler de valeurs « communautaires » ou « sociétales » sur lesquelles bâtir une stratégie de réforme du système éducatif national.[26]

Devant la grave marginalisation des migrants ruraux dans les villes, ainsi que celle des Roms, des mesures vigoureuses et positives doivent être prises afin de rompre le cercle vicieux de l'exclusion et de l'auto-exclusion. Certaines ONG ont lancé des initiatives dans ce but, mais il faut que le système scolaire lui-même assume la responsabilité de se réformer pour créer un environnement plus accueillant et moins discriminatoire. L'école « conviviale pour l'enfant », l'un des principaux objectifs de l'UNICEF pour le 21e siècle, semble encore très loin.

Enfants roms

Une estimation réalisée pour le Conseil de l'Europe en 1994 fait état de quelque 95 000 Roms vivant à l'époque en Albanie.[27] Bien que leur nombre précis puisse être contesté (et il l'est souvent), l'existence en Albanie de quatre « tribus » et communautés roms de types différents (urbaines/rurales, assimilées/non assimilées) ne fait aucun doute. La plupart de ces communautés sont sédentaires (par opposition aux « tziganes » voyageurs). Les Roms d'Albanie ont été « tellement isolés qu'ils ne sont encore que vaguement conscients de l'existence des millions de Roms de leur diaspora dans le monde. Les Roms de Tirana ont encore plus en commun avec leurs lointains cousins

---

25 Nora Dudwick et Helen Shahriari, Education in Albania : Changing Attitudes and Expectations. 2000. Banque mondiale, page 2.

26 *Ibid*, page 8.

27 J-P. Liégeois, *Roma, Tziganes, Voyageurs*. 1994. Strasbourg : Conseil de l'Europe.

qu'avec leurs voisins albanais, parmi lesquels ils vivent depuis près de 600 ans. Ils s'entendent relativement bien - mais restent à l'écart. »[28]

L'équipe de l'OCDE n'a pas vu beaucoup d'enfants roms dans les écoles maternelles, et on constate l'absence quasi totale de données concernant leur taux de fréquentation scolaire. D'après les quelques informations anecdotiques recueillies, il semble bien qu'ils ne vont que rarement à l'école et que s'ils le font, on les montre du doigt aux visiteurs. Les enseignants se « souviennent » en avoir eu dans leurs classes. Ils sont de toutes façons traités comme des objets de curiosité. Un changement réel d'attitude doit être adopté à leur égard.

Les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers (BEP)

Il a été tout aussi difficile d'obtenir des informations précises sur les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers en Albanie. Mais il apparaît clairement que les enfants handicapés n'ont aucun statut et que certains parents en cachent encore l'existence. Ici encore, un changement réel d'attitude est impératif. Il semblerait qu'aucun enfant ayant des BEP ne soit intégré à une école ordinaire. Ceux qui bénéficient d'une éducation fréquentent des écoles spéciales : écoles pour aveugles ou malvoyants, pour sourds ou malentendants ou pour enfants handicapés mentaux.

D'après le « Rapport annuel 1998 » du Ministère du travail et des affaires sociales (publié en 1999), l'Albanie compte sept centres d'accueil pour enfants atteints de handicaps mentaux et physiques. Ces institutions sont normalement destinées aux enfants de 6 à 14 ans, mais certains peuvent y rester jusqu'à l'âge de 18 ans. Sur les sept centres, cinq sont résidentiels, les deux autres des établissements de jour. Les centres résidentiels offrent une capacité totale de 250 lits, ce qui est loin de répondre à la demande. Les établissements de jour peuvent accueillir environ 400 enfants, une capacité tout aussi insuffisante pour un pays de la taille de l'Albanie. Manifestement, un grand nombre des enfants ayant des besoins particuliers restent chez eux, cachés par leur famille et sans éducation de quelque sorte que ce soit. En outre, et ce contrairement à la législation en vigueur, les élèves atteints de handicaps diagnostiqués se voient rarement offrir la possibilité de poursuivre leur scolarité dans des écoles secondaires du deuxième cycle ou dans l'enseignement supérieur. Les enfants ayant des BEP sont le plus souvent censés ne pas pouvoir espérer plus qu'une éducation de base, et une vague formation professionnelle,

---

[28] Isabel Fonseca, *Bury Me Standing : The Gypsies and their Journey*. Londres: Vintage Press, 1995, p.22.

s'ils ont cette chance. Cette situation est souvent due aux problèmes d'accès physique et d'insuffisance des ressources, mais aussi à l'attitude de la société à l'égard des handicapés. Sous le régime Hodja, les familles à enfants « déficients » étaient frappées d'ostracisme : les stigmates du handicap physique ou mental de l'enfant s'étendaient à l'ensemble de la famille. De tels préjugés ont la vie dure, et il faudra attendre un certain temps avant que les enfants ayant des BEP puissent être acceptés en tant que membres valables de la communauté éducative.

Par ailleurs, le pays possède, en faveur des enfants handicapés, des orphelins et des enfants de familles persécutées par le communisme, une législation spéciale applicable à l'attribution de places dans les centres pour enfants handicapés et les écoles spéciales ; et (plus rarement) dans les écoles et universités du système éducatif.

Les établissements préscolaires ne font pas appel à des psychologues. Les premiers psychologues ont été diplômés en 2001, après cinq ans d'études. Il est prévu d'en employer un certain nombre dans les écoles.

Diagnostic et institutionnalisation incombent à une commission médicale/pédagogique de l'administration locale. Les programmes scolaires destinés aux enfants ayant des BEP sont censés être adaptés au type et au degré du handicap, mais la logique de cette adaptation n'apparaît pas clairement. Dans les écoles spéciales pour sourds et malentendants, et pour handicapés mentaux, par exemple, les enfants sont censés achever, en neuf ans, le programme scolaire d'enseignement primaire qui prend normalement quatre ans ; alors que les écoles pour enfants aveugles ou malvoyants se servent du programme normal de base de huit ans, avec des méthodes et matériels pédagogiques appropriés. Il semblerait que les enfants sourds soient considérés comme moins aptes que les enfants aveugles à maîtriser les programmes scolaires normaux.

L'intégration des enfants handicapés dans les classes ordinaires n'est pas envisagée. Il est vrai que les bâtiments scolaires en Albanie sont généralement en très mauvais état, et déjà mal équipés pour les enfants en bonne santé. Mais les velléités à cet égard se heurtent à l'obstacle que constituent les puissants préjugés sociaux et la résistance à cette idée de la part des enseignants et des parents d'enfants normaux. La constitution énonce pourtant clairement le droit à tous les niveaux d'éducation pour *tous* les citoyens du pays, quelle qu'en soit le statut social ou économique ou *l'état de santé*. L'Albanie est en outre signataire de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant qui, elle aussi, prononce l'égalité du droit à l'éducation pour tous les enfants.

Il est donc urgent d'inscrire ce problème dans les priorités de réforme du système éducatif albanais.

Enfants en difficulté d'adaptation sociale et enfants « à risque »

Un certain nombre d'institutions pour enfants en difficulté d'adaptation sociale ont été créées dans le pays. Celles d'entre elles qui sont résidentielles offrent une « capacité théorique » de 595 places. Certaines ONG étrangères ont lancé des initiatives pour la création d'institutions plus petites à l'intention de ces enfants.[29] La notion d'« enfants à problèmes » a récemment évolué. Par le passé ce terme désignait les orphelins et les enfants naturels. Comme l'a appris l'équipe, le nombre d'enfants naturels a augmenté au cours des dix dernières années, mais on reconnaît aujourd'hui qu'un enfant, même lorsqu'il vit dans une famille biparentale, peut rencontrer certains problèmes. En Albanie, les catégories de situations sociales à potentiel conflictuel sont les suivantes : pauvreté ; désordres (surtout psychologiques) ; désintégration de la cellule familiale ; émigration, en particulier lorsque les parents sont partis pour une destination inconnue. Une Commission centrale a été créée pour la coordination des mouvements des personnes placées dans des institutions de protection sociale.

On constate une augmentation du nombre d'enfants abandonnés ou confiés à ce type d'institution, le plus souvent parce que leurs parents ou leur jeune mère estiment qu'ils y seront mieux soignés et protégés. Etant donné l'insuffisance du nombre d'institutions et de places, il est difficile de rassembler au même endroit les enfants d'un groupe d'âge donné. Les enfants se retrouvent ainsi dans des groupes d'âges divers, ce qui n'est pas favorable à leur développement.

Il est également facile, en particulier dans les villes, d'observer les enfants jeunes ou d'âge scolaire qui vivent dans la rue, apparemment sans protection ou contrôle parentaux. En Albanie, depuis la crise de 1997 au cours de laquelle des centaines de milliers d'armes ont été volées dans les magasins d'armuriers, ces enfants sont exposés à des risques graves d'implication dans des activités criminelles : vol à main armée, trafic de stupéfiants, prostitution. En particulier dans le sud du pays et près des frontières avec les pays voisins, les jeunes garçons ayant abandonné l'école voient la contrebande comme un moyen facile de gagner de l'argent. On voit en outre se répandre l'usage de la

[29] Rapport annuel 1998, Ministère du travail et des affaires sociales.

drogue. Les parents font souvent part de leur vive inquiétude quant à la sécurité de leurs enfants, tant au sein de l'école que dans la rue.[30]

Outre l'AEDP (fondation Soros) et l'UNICEF, le Rapport 1998 du Ministère du travail et des affaires sociales fait état d'un nombre considérable d'autres donateurs internationaux qui s'intéressent de près aux institutions pour enfants en difficulté d'adaptation sociale. Citons le projet danois Red Barnet (Sauver les enfants) et la mission « Mère Thérésa », ainsi que des projets bilatéraux qui reçoivent notamment l'appui financier de la Suisse, de l'Autriche et du Royaume-Uni.

Les ONG nationales se concentrent surtout sur Tirana, mais elles ont établi des réseaux dans les autres grandes villes. Leur principal objectif est de contribuer à une amélioration des perspectives de vie des enfants en difficulté, en particulier ceux issus de secteurs défavorisés de la société : handicapés, sans domicile, roms et autres minorités. Ces organisations, également actives dans le domaine de la protection des droits de l'enfant, ont formé avec d'autres personnes l'Alliance pour les enfants albanais, un forum ouvert à l'intention de tous les enfants de l'Albanie. Le comité directeur de l'Alliance est choisi par son Assemblée générale qui se réunit une fois par an.

Avec l'introduction, en tant que programme pilote, de la méthode « Pas à pas » de la fondation Soros, un coordonnateur familial, dont la mission consiste à soutenir le travail des enseignants et améliorer leurs relations avec le reste du milieu local, s'est joint au personnel scolaire. Dans les écoles ayant adopté la méthode « Reggio Emilia », le personnel enseignant a été complété d'un instructeur d'atelier chargé d'enregistrer ce que les enfants disent à l'enseignant sur le travail qu'ils accomplissent au sein de l'atelier, toujours par équipes de quatre. Les classes Reggio Emilia peuvent réunir 35 enfants et deux enseignants.

Il est clair que c'est sur l'éducation préscolaire que l'impact de la méthode « Pas à pas » de la fondation Soros a été le plus fort. Ce programme a également été introduit dans certaines écoles primaires. La fondation et le MES ont entrepris une évaluation de l'impact de la méthode sur les établissements préscolaires. L'assistance d'experts étrangers serait nécessaire dans ce travail, mais il n'existe aucune ligne budgétaire le permettant. Il serait également utile de mettre en place un système de suivi de la gestion du système « Pas à pas », pour l'ensemble de l'Albanie. L'aide d'experts étrangers est également nécessaire pour la mise en place de la méthode « Pas à pas » aux niveaux 5 à 8.

---

30 Dudwick et Shahriari, *op.cit*., pp. 12-13.

La méthode Reggio Emilia n'a pas encore été évaluée, et son introduction dans les classes primaires n'est pas envisagée à l'heure actuelle.

L'accueil et l'éducation des jeunes enfants : problèmes et obstacles

Gouvernance et financement. D'après certaines informations recueillies, un certain nombre de municipalités « détourneraient » à d'autres fins les fonds alloués par l'administration centrale pour l'éducation. A l'heure actuelle, le MES ne possède pas de mécanisme lui permettant de veiller à ce que les autorités locales remplissent leur obligations.

Équipements scolaires. Les donateurs internationaux s'intéressent à la réhabilitation des écoles, mais d'autres problèmes, tels que la formation pédagogique et les programmes scolaires, restent à résoudre. Ceci vaut aussi bien pour les établissements préscolaires que pour les écoles primaires et secondaires. Les écoles maternelles d'État sont en très mauvais état, elles ont besoin de matériels pédagogiques. Un grand nombre d'entre elles sont privées des aménagements les plus fondamentaux : électricité, eau courante, toilettes en bon état de marche. (Même dans les écoles qui ont l'eau courante, l'alimentation en eau peut être coupée pendant plusieurs jours, et les coupures de courant sont fréquentes). Les écoles sont en outre mal chauffées en hiver : les poêles utilisés pour le chauffage des classes ont été le plus souvent volés ou détruits lors des récentes émeutes, et les ressources pour leur remplacement ne sont pas disponibles. Le combustible est également difficile à obtenir, et coûteux.

Manuels scolaires. Dans les écoles maternelles ayant adopté la méthode « Pas à pas », les enfants sont encouragés à fabriquer leurs manuels eux-mêmes. Les autres écoles se servent des livres publiés par la maison d'édition d'État. Les livres du maître pour éducateurs d'écoles maternelles proviennent de cette même maison d'édition. Dans certaines des écoles visitées par l'équipe, il n'y avait aucun livre à l'exception de ceux offerts par des donateurs internationaux, en anglais ou en allemand. Tous les enfants achètent leurs livres à l'école, début septembre, lorsqu'ils s'inscrivent pour l'année à venir. On trouve un certain nombre de livres de qualité, surtout pour les enfants âgés de cinq ans ou plus ; mais beaucoup moins pour les enfants de plus bas âge.

On constate l'absence quasi totale de matériels didactiques et de jouets dans les écoles maternelles. Les équipements existants proviennent pour la plupart de donateurs internationaux. Les crédits d'État disponibles à cette fin sont insignifiants par rapport aux besoins. Le coût d'une réhabilitation de l'infrastructure et des équipements d'établissements préscolaires a été estimé à

une somme énorme. Le MES a calculé que les besoins totaux pour l'année 2000 s'élèveraient à 1 172 000 USD (1 285 440 euros). Le budget public offre 380 000 USD (416 781 euros), ce qui laisse un déficit de 792 000 USD (868 659 euros). Il conviendrait d'encourager la participation des entreprises privées à cet égard.

Programmes scolaires, enseignement, surpeuplement des classes. La qualité de l'enseignement souffre du faible niveau de formation des enseignants, et l'insuffisance des rémunérations force un grand nombre d'entre eux à quitter la profession. Les programmes scolaires sont en cours d'actualisation, dans certains cas grâce à l'aide de donateurs internationaux. Mais ces projets se heurtent à un manque de coordination ; et la mise en œuvre des réformes apportées aux programmes scolaires reste irrégulière, surtout sans formation appropriée des enseignants et sans matériels didactiques qui correspondent à ces mutations (livres, en particulier).

Le programme destiné aux établissements préscolaires se présente sous la forme d'un manuel élaboré par le MES en 1993, que l'on utilise encore actuellement et dont la qualité est inférieure aux normes acceptables. Le MES, conscient de ce problème, encourage l'introduction, dans l'éducation préscolaire, de nouvelles méthodologies officiellement reconnues. Le préscolaire est ainsi le seul niveau d'éducation doté d'un programme décentralisé. Les méthodes « Pas à pas » et « Reggio Emilia » ont obtenu cette homologation. L'élaboration de normes nationales d'éducation préscolaire, en cours de finalisation, repose sur ces deux modèles. Les éducateurs manquent d'ouvrages de documentation pédagogique, bien que de nombreux projets en aient publié d'excellents.

On constate une pénurie de matériels complémentaires extrascolaires et interdisciplinaires. Les publications issues d'institutions publiques sont relativement médiocres. De nombreuses ONG ont publié des ouvrages actualisés à l'intention des enseignants et des élèves ; mais, réservés aux écoles pilotes et aux enseignants participant à des projets, ils n'existent pas en quantité suffisante pour répondre aux besoins du marché.

Dans les établissements préscolaires « Pas à pas », les éducateurs reçoivent une formation en cours de service de 80 heures par an, conçue pour les entraîner à dispenser une formation pédagogique. L'UNICEF organise des séminaires de trois jours par an, pour la formation en cours de service des enseignants des cinq écoles de Tirana et de deux écoles d'autres villes ayant adopté la méthode « Reggio Emilia ». L'un des enseignants d'une école « Reggio Emilia » récemment ouverte sous l'égide de l'UNICEF a passé trois mois en Italie pour se former à cette méthode.

Les écoles maternelles souffrent de surpeuplement. Il est impossible d'apporter un enseignement valable à 54 enfants entassés dans une même classe, surtout sans, ou presque sans équipements appropriés, et sans espace suffisant pour que les enfants puissent bouger et jouer. Les éducateurs n'ayant pas reçu une formation suffisante ne savent pas comment maîtriser de telles situations. Les conditions dans lesquelles se retrouvent les enfants ont été qualifiées de « négligence bienveillante». Les migrations en masse des zones rurales vers les villes, survenues après les troubles de 1997, ont engendré des pressions considérables sur l'ensemble du système éducatif, y compris les établissements préscolaires. Les effectifs de ces écoles dans les zones rurales ont diminué, le plus souvent du fait que les familles ne peuvent se permettre d'y envoyer leurs enfants. La situation dans les nouveaux bidonvilles autour de Tirana n'est pas meilleure.

Composition, par sexe, du personnel enseignant et conditions de travail. Le personnel éducatif des écoles maternelles albanaises, entièrement féminin, n'est pas représenté par une association professionnelle.

L'enseignement et la formation professionnels (EFP)

Gouvernance

L'enseignement professionnel initial et la formation professionnelle ultérieure incombent au MES qui est responsable du cycle complet de cet enseignement, y compris l'EFP secondaire et post-secondaire. La responsabilité de la formation professionnelle des adultes et de la formation continue est assumée par le Ministère du travail et des affaires sociales.

L'enseignement secondaire est réparti entre enseignement général et enseignement professionnel. Les programmes d'enseignement général durent quatre ans, les programmes d'études professionnelles de trois à cinq ans. Le total des effectifs du niveau secondaire était de 102 971 élèves en 2000, dont 14 501 suivaient des cours d'EFP.

Avant 1990, les écoles professionnelles dispensaient une formation agricole et technique : 70% de la cohorte fréquentaient ces établissements. A l'heure actuelle, l'EFP ne joue pas un rôle important dans le contexte de l'enseignement secondaire albanais. Il n'existe plus que 41 écoles d'EFP, parmi lesquelles 30 sont des écoles professionnelles de trois ans et 13 des écoles techniques de cinq ans. Les effectifs de l'enseignement professionnel sont tombés à 15% du total des effectifs de l'enseignement secondaire. Un très grand pourcentage d'enfants (environ 50%) quitte l'école avant l'enseignement post-

obligatoire et la formation professionnelle, et nombreux sont les élèves qui abandonnent prématurément leurs études et formation.

Tableau 9. **Effectifs des établissement d'enseignement et de formation (14-25 ans) 1999-00**

Années	Enseignement général			Enseignement professionnel de base		
	Garçons	Filles	TOTAL	Garçons	Filles	TOTAL
14	8 032	8 777	16 809	1 903	852	2 755
15	9 723	10 625	20 348	2 303	1 032	3 335
16	8 454	9 239	17 693	2 003	897	2 900
17	7 609	8 315	15 924	1 803	807	2 610
18	2 959	3 233	6 192	701	313	1 014
19	1 268	1 386	2 654	300	134	434
20	760	832	1 592	180	80	260
21	930	1 016	1 946	220	98	318
22	803	878	1 681	190	85	275
23	878	970	1 848	210	94	304
24	423	462	885	100	45	145
25	435	463	898	103	48	151
TOTAL 14-25 ans	42 274	46 196	88 470	10 016	4 485	14 501

Source : Francesco Panzica, Albania Labour Market and VET Assessment. FEF:2000, p.44

A ce jour, l'Albanie n'a pas de stratégie spécifique en matière d'EFP. Mais à l'époque de la visite de l'équipe, un projet de stratégie était sur le point d'être présenté pour discussions entre parties prenantes, avant sa publication. Le gouvernement albanais a créé un groupe de travail dont la mission est d'élaborer un document de stratégie en matière d'éducation, qui portera également sur le secteur de l'enseignement professionnel. Ce document devrait être terminé en juillet 2002.

Le MES a bénéficié d'un important soutien de la part de donateurs internationaux. Plusieurs écoles pilotes[31] ont ainsi été créées un peu partout dans le pays, afin de tester et d'appliquer les systèmes modernes d'enseignement professionnel des pays développés dans les réalités de l'environnement albanais. Le pays compte actuellement 41 écoles d'EFP, dont certaines sont bien équipées

[31] Voir Francesco Panzica, *Albania Labour Market and VET Sector Assessment*, FEF, novembre 2000, p.45. Parmi les plus actifs, la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Organisation internationale du travail (OIT), le PNUD et un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux et d'ONG européens.

et en mesure de recruter des enseignants qualifiés et de mettre en œuvre des programmes scolaires renouvelés. Les écoles pilotes et les institutions albanaises, notamment l'Institut de recherche pédagogique (IRP), ont collaboré dans le but d'améliorer les qualifications des enseignants, offrant une formation à la gestion, ainsi que des services consultatifs en matière de gestion scolaire, mise en place de nouveaux programmes et élaboration de matériels didactiques. Les écoles techniques et professionnelles ont été partiellement réhabilitées grâce à l'aide de donateurs internationaux : un grand nombre d'entre elles, sinon toutes, avaient en effet, au cours des émeutes de mars 1997, subi de graves dégâts et perdu une grande partie de leurs équipements et mobiliers.

L'Albanie compte cinq écoles de langues spécialisées, qui rassemblent 2 366 étudiants d'anglais, de français, d'allemand, de russe et d'espagnol. Les huit écoles d'enseignement artistique du pays (beaux-arts et musique) sont fréquentées par 1 151 étudiants. On y trouve également deux écoles de sport qui assurent la formation d'athlètes aux compétitions nationales et internationales. Les enseignants sont formés au sein de quatre écoles normales (secondaires de deuxième cycle) dans quatre villes. Les diplômés de ces écoles sont qualifiés pour enseigner l'éducation de base, un grand nombre d'entre eux prennent des postes en zones rurales. Les écoles privées sont autorisées en Albanie, et parfois même encouragées en raison du surpeuplement des écoles urbaines, mais le pays n'a pas de véritable secteur privé d'EFP, car les écoles professionnelles tendent à être coûteuses et grandes consommatrices de ressources. Les quelques institutions privées qui offrent des cours de langues et d'informatique se trouvent dans les villes, loin des zones rurales.

Conseil national de l'EFP

Une proposition de création d'un Conseil national tripartite de l'EFP était en cours de discussion au Parlement lors de la visite de l'équipe OCDE. Etant donné la complexité de la législation et les nouvelles élections de juin 2001, le projet n'a été approuvé qu'en mars 2002. Cet organisme se réunira pour offrir au gouvernement un forum consultatif tripartite en matière de politique, de stratégie et d'affectation des ressources. Sa mission sera de promouvoir l'EFP dans les différents secteurs économiques et sociaux du pays et de veiller à ce que soient pris en compte les besoins de tous les partenaires sociaux. Le Conseil se chargera également de l'examen et du suivi des problèmes liés à la duplication et fragmentation entre le secteur public et les agences et bailleurs de fonds nationaux et internationaux actuellement actifs dans ce domaine. Il se pourrait que la Banque mondiale accorde une aide financière à la création du Conseil.

Élaboration des programmes, normes et évaluation dans l'EFP

Comme pour l'enseignement général et l'EFP dans les écoles secondaires, le MES est responsable de l'élaboration des programmes, qui revient à l'Institut de recherche pédagogique (IRP). Depuis 1988, le système offre des programmes d'enseignement technique et professionnel de cinq et trois ans. Le programme d'enseignement technique de cinq ans, qui se termine par l'examen Maturita mis au point par le MES (par l'intermédiaire de l'IRP), permet l'accès des diplômés à l'enseignement supérieur. Les programmes de quatre ans sont en cours de suppression depuis 1988.

Les centres d'EFP pour adultes relèvent du Ministère du travail et des affaires sociales, qui est également officiellement responsable de l'établissement des programmes de formation. Mais le Ministère n'intervient que peu dans cette tâche, et ce sont les instructeurs eux-mêmes qui se chargent directement de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes. Le pays compte neuf centres de formation offrant des stages professionnels de courte durée à différentes catégories d'adultes, dispensés par un total d'environ 70 instructeurs. Les besoins réels du marché local y sont mal représentés. On constate l'absence d'une méthodologie reconnue pour l'élaboration des programmes, ainsi que celle de procédures et d'infrastructures précises pour leur mise en œuvre. Dans le secteur privé et celui des ONG, la situation en matière de programmes est particulièrement confuse. Faute d'un cadre national de qualification, les centres de formation fonctionnent en toute liberté.

On note également un manque de continuité entre l'EFP initial et la formation continue des adultes. Les responsables des programmes ignorent encore totalement la notion de « formation tout au long de la vie ». Au niveau de l'enseignement supérieur, les programmes de formation technique et professionnelle confèrent une priorité plus importante aux connaissances théoriques qu'aux compétences pratiques et techniques requises par le marché du travail. Le rapport entre enseignement théorique et formation pratique est encore de 80 : 20, ce qui limite fortement les possibilités d'acquisition de compétences liées aux besoins du marché. Le chômage des jeunes en Albanie est élevé, et ceux qui possèdent des diplômes d'EFP ont eux aussi du mal à trouver un emploi.

Assistance du programme Phare de l'UE à la réforme de l'EFP en Albanie

Le programme Phare de l'Union européenne a réalisé son objectif d'amélioration de la capacité du système d'EFP à dispenser, à un petit nombre de destinataires, une formation aux compétences professionnelles les plus critiques pour l'économie. Mais les réformes ainsi lancées risquent de tourner

court sans apport supplémentaire d'aide financière et d'assistance technique. Les projets pilotes initialement instaurés étaient censés préparer une intervention de plus grande envergure du Phare dans le secteur de l'EFP. Mais en raison des récents bouleversements politiques ayant affecté la région des Balkans, cette action n'a pu avoir lieu.

L'équipe chargée de l'assistance technique dans le cadre du programme a dû consacrer une très grande partie de son temps et de son énergie à résoudre des problèmes oiseux d'ordre administratif et logistique - dédouanement des matériels, par exemple - qui ont affecté la réussite globale du projet.

Dans chacune des écoles pilotes, la durée des stages a dépassé la durée du projet, et les fonds destinés à l'acquisition de matériels se sont révélés insuffisants pour couvrir les besoins des stages futurs prévus.

Les prestations de conseils et d'assistance pratique prévues dans le cadre du programme n'ont pas été systématiquement fournies par les instructeurs. Les personnels des sites pilotes n'ont pas pris les mesures nécessaires (ou en ont été empêchés) pour que soit établie une interaction avec la Stratégie nationale pour l'éducation ou les employeurs locaux.

Les émeutes du printemps 1997 ont considérablement affecté le déroulement des activités du projet Phare. Mais ce problème a été surmonté grâce à la souplesse et à l'esprit de positivité dont ont fait preuve toutes les parties prenantes du projet. Un nouveau programme incluant des projets EFP et TEMPUS vient d'être lancé dans le cadre du CARDS 2002-2004, un programme régional de l'UE.

Les centres de formation d'État, qui se trouvent à Tirana, Durres, Elbasan, Vlore, Korca et Shkodra, ont assuré la formation d'environ 27 000 stagiaires à seize différentes compétences techniques, notamment la réparation automobile, l'entretien de matériels électroniques et de téléviseurs, la plomberie etc. Le pays compte également un certain nombre de centres de formation privés spécialisés dans l'enseignement des langues étrangères, de l'informatique et des métiers de la mode. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont apporté leur aide dans le cadre de stages de gestion commerciale, gestion des ressources humaines, réseaux informatiques, gestion industrielle etc. En 1999, 634 élèves ont suivi une formation au sein d'institutions publiques, la plupart à des cours de secrétariat (plus de 50%), les autres à des cours de coiffure, de stylisme/couture et de réparation électrique et automobile.

L'enseignement professionnel : problèmes et obstacles

Absence, au niveau de l'État, d'une politique ou d'une stratégie intégrée à long terme de développement économique et/ou d'emploi. Le système d'EFP en est pénalisé, car il lui manque les éléments d'orientation émanant des pouvoirs publics qui lui permettraient de s'adapter à la demande. Les jeunes Albanais doivent pouvoir faire face aux incertitudes du marché du travail et acquérir une formation « transposable » et un niveau de connaissances leur conférant la souplesse d'adaptation requise.

Absence d'une participation structurée des partenaires sociaux représentant la demande dans l'élaboration d'une politique de l'emploi. La formation aux techniques de gestion est insuffisante en Albanie pour répondre aux défis et aux possibilités que présente l'adaptation des entreprises existantes et récemment créées aux évolutions technologiques et au marché international.

La responsabilité des centres d'EFP pour adultes, y compris celle de leurs programmes de formation, incombe au Ministère du travail et des affaires sociales. Mais celui-ci ne possède ni méthodologie reconnue pour l'élaboration des programmes, ni infrastructure centralisée à cette fin : les formateurs se retrouvent ainsi *de facto* individuellement responsables de la conception et de la mise en oeuvre des programmes. Faute d'un cadre national de qualification, les centres de formation fonctionnent en toute liberté.

On recense, dans le secteur de l'EFP, un grand nombre d'instructeurs qualifiés sans emploi, ainsi qu'un nombre considérable d'instructeurs occupés dont la qualité et la compétence pédagogiques ne correspondent pas aux mutations entreprises. Etant donné l'impossibilité de les licencier, il est impératif d'élaborer un plan d'action prévoyant une formation en cours de service pour une partie d'entre eux, et l'application de mesures sociales à l'intention de ceux dont la reconversion par une formation appropriée s'avère impossible.

L'enseignement supérieur

En 1999/2000, les effectifs globaux de l'enseignement tertiaire étaient de 39 848 étudiants (5% du total des effectifs du système éducatif albanais). Sur ce total, 60% étaient de sexe féminin. L'enseignement supérieur est dispensé dans les universités, au titre de programmes de quatre, cinq ou six ans (CITE 5A), et dans les établissements d'enseignement supérieur non universitaires, au titre de programmes de trois ans et demi (CITE 5B). Les études doctorales s'effectuent dans le cadre de programmes d'une durée moyenne de trois ans et demi (CITE 6).

L'Albanie comptait en 2000 huit universités homologuées et trois établissements d'enseignement supérieur non universitaires. Le pays manque d'établissements d'enseignement supérieur non universitaires à vocation professionnelle. Un peu plus de la moitié des étudiants suivent leurs études à plein temps. Les effectifs du tertiaire ont quasiment doublé entre 1990 et 2000 (passant de 21 000 à 40 000), mais cette croissance porte essentiellement sur le nombre d'étudiants à temps partiel (passé de 4 000 à 18 000). L'Albanie ne possède pas d'établissement privé d'enseignement supérieur. Les acteurs du milieu tertiaire sont conscients du fait que les étudiants seront exposés aux incertitudes et aux défis du marché du travail, donc de la nécessité de réformes.

L'enseignement supérieur : problèmes et obstacles

La loi sur l'éducation la plus récente a été promulguée en 1999, mais il est prévu de lui apporter certaines modifications. Une réforme en profondeur de la formation universitaire, axée sur le processus de Bologne, devrait être mise en place en 2003. La loi de 1999 reflète certaines améliorations liées aux priorités définies dans un document d'orientation élaboré par le Conseil de l'Europe (1996-98). Certaines modifications législatives seront nécessaires par la suite, concernant l'évaluation de la qualité, l'élection des organes de gouvernance, l'autonomie financière et institutionnelle et l'amélioration des procédures d'admission.

La structure du système d'enseignement supérieur reste fortement centralisée. Bien que la loi de 1999 ait prévu de réformer la situation, les universités ne jouissent que d'une autonomie très limitée, particulièrement en matière de financement. Les universités sont libres dans le choix des enseignants, mais leur nombre est limité par le Ministère. L'État constitue leur seule source de crédits : elles ne reçoivent aucun financement de sources privées, bien que la possibilité leur ait été accordée par la loi. Les droits actuels de scolarité n'ont qu'un faible impact sur leur situation financière.

La loi de 1999 prévoit la création d'un Conseil national d'homologation et d'un système d'assurance de la qualité, mais ce projet n'a pas encore abouti. L'Agence d'homologation a été créée (dans le cadre d'un projet CE-TEMPUS), mais son bilan reste mitigé. Le Conseil national est censé avoir pour mission d'examiner les résultats de l'Agence, d'évaluer la qualité des universités et de présenter ses conclusions au Conseil des ministres.

L'intérêt accordé par la communauté des donneurs à l'enseignement supérieur au cours des dix dernières années est resté très limité, surtout lorsqu'on le compare aux initiatives lancées à l'intention de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire. L'impact négatif de ce désintérêt sur la qualité

de l'enseignement, de la recherche et des prestations est manifeste. L'infrastructure du tertiaire (laboratoires, bibliothèques etc.) est en mauvais état, d'où l'érosion de la motivation tant chez les étudiants que chez les jeunes professeurs. L'expérience et les connaissances acquises par les personnels universitaires ne sont pas suffisamment exploitées dans le cadre des projets d'infrastructure de grande envergure en cours de réalisation dans d'autres secteurs de l'économie.

Le développement économique de l'Albanie, bien que relativement faible, montre certains signes de relèvement. Le marché futur du travail, les investissements étrangers à venir et le processus de réforme démocratique de la société auront pour effet d'intensifier les besoins en matière de travailleurs hautement qualifiés (universitaires et professionnels). Les relations entre les universités, la société civile et les entreprises ne sont pas suffisamment étroites. Ces problèmes, dont l'importance n'est pas bien perçue par les pouvoirs publics, ont une incidence négative sur le développement général du pays.

Recommandations

Recommandations : gouvernance et gestion

Élaboration de structures fondamentales. Le pessimisme engendré par les événements de 1997 s'estompe et l'on constate certains progrès, par exemple dans le nouveau cadre législatif conçu pour façonner les structures de gouvernance en matière d'enseignement et de formation. Un cadre financier à moyen terme a été élaboré pour les années 2001-2003. Le budget reflète aujourd'hui tant les coûts d'investissement que les dépenses d'exploitation. L'éducation est considérée comme un instrument essentiel de réforme dans la lutte contre la pauvreté et la décentralisation des pouvoirs. Certaines propositions préconisent l'augmentation du pourcentage du PIB consacré à l'éducation, ainsi que le relèvement (de 10 à 20%) des rémunérations des enseignants, actuellement très faibles. Il semble bien que la réhabilitation des bâtiments scolaires - au premier rang des priorités depuis 1997 - s'est avérée bénéfique, du fait de l'amélioration de l'environnement matériel voué à l'enseignement et à l'apprentissage. Dans l'enseignement supérieur, il y a eu confirmation de l'autonomie des établissements, mise en place de structures de gouvernance et introduction de réformes des programmes d'études.

Développement et renforcement de la mission du MES et de ses directions. Il serait utile, même s'il n'est pas encore possible de modifier le système du Trésor public et l'allocation de fonds sous la supervision du Ministère des finances, d'accorder au MES une plus grande part de responsabilité dans le financement de l'éducation. Il conviendrait, au sein du

Ministère, que les directions directement impliquées assument la pleine responsabilité de la planification des allocations de crédits et des décisions les concernant. L'affectation école par école des crédits budgétaires ne devrait plus, au long terme, être décidée par le MES, mais l'équipe d'examen considère qu'une telle réforme serait encore prématurée, vu l'absence d'un organe intermédiaire compétent.

Politiques et normes. Le Ministère de l'éducation et des sciences devrait se concentrer sur les questions de stratégie et de réforme du système éducatif par l'élaboration de politiques et de normes appropriées. Le rôle directeur du MES dans la gouvernance de l'éducation doit être renforcé. Il est nécessaire d'élaborer une procédure type de budgétisation permettant au Ministère des finances de décentraliser, vers les directions ministérielles concernées, la planification et la prise de décisions en matière de financement.

Clarification des rôles et relations entre les différents « acteurs » de la gouvernance éducative. On trouve, outre le MES, quatre niveaux d'acteurs dans la gouvernance de l'éducation : l'Institut albanais de recherche pédagogique, les directions régionales du MES, les municipalités et les Commissions de gestion scolaire. Dans l'enseignement supérieur, ce sont les universités et facultés. Les missions et les rôles respectifs des différents acteurs sont à redéfinir, compte tenu du type de compétence requis et des problèmes les plus importants et urgents à résoudre.

L'organisme d'experts au niveau central doit fonctionner sous la supervision du MES et se concentrer sur la qualité de l'enseignement et de la formation, par la mise en place de procédures type pour l'élaboration de programmes scolaires, de programmes disciplinaires et de normes d'évaluation du rendement scolaire ; et par la diffusion de recommandations de bonne pratique, de résultats et de matériels. Cet organisme devrait également contribuer à l'élaboration du contenu des manuels scolaires et à l'amélioration de leur qualité.

Les Directions régionales du MES devraient centrer leurs efforts sur la collecte d'informations concernant l'état, le développement et les besoins des écoles de leurs districts, et la diffusion de ces informations auprès du MES ; et aider les municipalités et les Commissions de gestion scolaire à résoudre les problèmes rencontrés. Il serait en outre utile qu'elles assurent, en coopération avec l'organisme central d'experts, la diffusion des modifications apportées aux procédures type d'élaboration des programmes scolaires, des programmes disciplinaires et des normes d'évaluation du rendement scolaire.

Les municipalités et les communes doivent s'efforcer de garantir la sécurité et l'entretien des écoles, ainsi que la mise en place de services sociaux à l'intention des élèves ; et de mobiliser des ressources complémentaires à l'intention des établissements scolaires dont elles ont la charge.

Il conviendra de conférer des pouvoirs accrus aux Commissions de gestion scolaire : nomination des chefs d'établissement et des enseignants, utilisation des ressources financières, planification de l'année scolaire, par exemple.

La redéfinition précise des missions et responsabilités et le renforcement des pouvoirs de la commission de gestion scolaire permettraient de disposer d'une base solide pour la décentralisation de la gouvernance éducative, pendant et après la mise en œuvre de la stratégie à moyen terme.

Création d'un Groupe de travail spécial pour la stratégie nationale en matière d'éducation. Le niveau de consensus et d'engagement requis pour la mise en œuvre de la stratégie éducative de l'Albanie doit pouvoir être obtenu grâce à des discussions et des initiatives partant de la base. Il sera nécessaire, pour la mise en œuvre de la stratégie, d'élaborer un plan d'action approprié. A cette fin, il y a lieu que le Ministère de l'éducation et des sciences procède à la création d'un Groupe de travail spécial. Cette nouvelle unité du MES aurait pour mission, en collaboration avec les directions ministérielles et autres niveaux de la gouvernance éducative, d'accorder une priorité absolue au développement de l'infrastructure éducative - en d'autres termes de s'attaquer à certains problèmes cruciaux : le réseau scolaire, la réhabilitation des bâtiments scolaires, la redéfinition des structures de l'enseignement et de la formation, le développement des compétences des chefs d'établissements et des enseignants en fonction des besoins de la stratégie, l'amélioration de la qualité de production des manuels scolaires.

Meilleure coordination entre projets de réforme. Les efforts consentis par le gouvernement central pour coordonner ses priorités et projets avec ceux de la communauté des donateurs sont louables. Les projets entrepris en commun avec le Programme pour le développement de l'éducation en Albanie (AEDP - Open Society Institute) constituent des cas exemplaires à cet égard. La création en 1999, au sein du Ministère de l'éducation, de l'Office de surveillance et d'évaluation, et la coopération établie entre l'Office et la Commission des donateurs (23 grands donateurs identifiés) devraient également contribuer à réduire les chevauchements entre projets. Il en va de même pour les directives et procédures de collecte de données élaborées par l'Office. Mais il serait utile d'adjoindre à ces fonctions techniques une fonction stratégique de la plus grande nécessité - à savoir la réalisation d'évaluations horizontales autant que

verticales permettant d'estimer les intrants, extrants et impacts des projets. Les informations recueillies dans le cadre de ces évaluations pourraient alors être utilisées pour un élargissement des résultats de projets pilotes réussis à d'autres éléments du système éducatif.

Nécessité d'adjoindre une fonction stratégique à la mission de l'Office de surveillance et d'évaluation du MES, par l'introduction d'évaluations horizontales (par opposition aux évaluations verticales de projets individuels). Ces travaux permettront d'envisager une application plus généralisée des projets innovateurs réussis. Cette nouvelle fonction apporterait une valeur ajoutée au rôle prépondérant de gestionnaire principal assumé par le Ministère, avec l'aide de l'unité stratégique recommandée ci-dessus.

Nécessité de critères et de transparence en matière de financement. Les méthodes actuelles de financement et d'octroi des crédits sont hautement centralisées. En outre, les flux monétaires à destination des écoles émanent d'au moins trois sources différentes (MF, MES, municipalité). À ces fonds, viennent s'ajouter les contributions des parents et d'autres sources privées. En étroite relation avec les recommandations ci-dessus, il conviendrait de modifier les modèles de financement de manière à créer un flux monétaire unique en provenance du niveau central. Les différentes zones de responsabilité en matière de financement des écoles doivent être définies avec la plus grande clarté, et transmises à l'État et aux autorités locales, afin d'éviter tout risque de confusion quant aux organismes et aux personnes à qui revient la responsabilité du financement d'un poste de dépense donné. Il sera nécessaire qu'un modèle de financement fondé sur des formules soit élaboré à l'intention du MES, afin que celui-ci dispose d'une méthode objective et administrativement utile pour le financement des différents types d'écoles dans les différentes régions du pays. Il y aurait également lieu que le Ministère des finances élabore un nouveau modèle de financement fondé sur des formules pour l'attribution de subventions aux municipalités ; ou bien que la dotation actuellement allouée par le MF aux municipalités soit transformée en un système en vertu duquel les crédits spécifiquement affectés aux écoles seraient inclus dans le financement fondé sur des formules octroyé par le MES.

Structuration d'un système d'information et d'évaluation en matière de rendement scolaire. Il conviendra de lancer des actions permettant d'accroître la qualité, l'efficacité et l'imputabilité du système éducatif et des écoles. L'un des objectifs déclarés du projet de stratégie en matière d'éducation est de parvenir à un relèvement des normes éducatives au niveau requis pour une intégration ultérieure à l'Union européenne et au système éducatif mondial. Excellent coup d'envoi à cet égard, l'accord dans le cadre duquel l'Open Society et le MES ont contribué au financement initial des dépenses publiques

liées à la participation de l'Albanie au projet PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves). Par contre, l'Albanie aura besoin de fonds supplémentaires pour pouvoir participer au second cycle du PISA.[32] Il sera nécessaire, en outre, de formuler des normes de réussite scolaire qui soient comparables au niveau international ; et d'appliquer ces normes de manière systématique à l'ensemble du système éducatif, les données de rendement scolaire étant utilisées pour l'établissement de priorités quant à l'affectation des faibles ressources disponibles.

Il est urgent que le MES mette en place des indicateurs comparables sur le plan international en matière de qualité, efficacité et imputabilité de l'enseignement, à tous les niveaux du système scolaire. Les professionnels, administrateurs et enseignants devront suivre une formation leur permettant d'appliquer ces critères de manière régulière, systématique et transparente ; et de transmettre les résultats obtenus aux parties intéressées. Le système informatique de gestion de l'éducation doit être graduellement développé pour inclure des indicateurs de performance des écoles.

Développement des capacités humaines et institutionnelles au niveau tertiaire (enseignement supérieur). En ce qui concerne la gouvernance et la gestion de l'enseignement supérieur, certaines mesures d'ordre législatif ont été prises en 1995, puis en 1999. Les textes ont confirmé l'autonomie des universités. Un certain nombre d'organes directeurs élus ont été récemment créés. Les programmes scolaires ont fait l'objet de réformes. Il est donc aujourd'hui nécessaire de mettre en place des systèmes de gestion financière, et d'apporter une formation appropriée dans ce domaine aux principaux administrateurs universitaires et à leurs personnels.

Il conviendra de mettre sur pied un programme pour le développement des compétences requises dans la mise en œuvre des différentes étapes de la Stratégie. Un programme analogue doit être élaboré à l'intention des principaux administrateurs universitaires et de leurs personnels, pour leur formation à l'exploitation de systèmes de gestion financière. Ces programmes pourraient être offerts soit par l'État, soit par des donateurs internationaux, soit encore par une association des deux ; mais il est impératif qu'ils bénéficient de l'assistance d'experts internationaux.

Réexamen du soutien financier accordé à l'enseignement tertiaire. Le soutien accordé au cours des dix dernières années par la communauté des

[32] Les coûts internationaux du PISA sont couverts par une subvention de la Finlande.

donneurs à l'enseignement supérieur peut être qualifié d'extrêmement limité, sinon inexistant ; surtout lorsque comparé aux initiatives lancées à l'égard de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire. Mais les chiffres fournis par la Banque mondiale[33] montrent que, concernant les investissements dans l'enseignement supérieur, le taux interne de rentabilité financière n'est que de 2,5% (alors qu'il est de 13-16% pour l'éducation de base), et le taux de rentabilité sociale de 1% seulement (11% pour l'éducation de base).Etant donné la situation actuelle de l'Albanie, il est donc important que le budget public concentre ses efforts de financement sur la scolarité obligatoire (classes 1-8), et que d'autres moyens (droits de scolarité en fonction des ressources familiales, par exemple) soient envisagés pour l'enseignement tertiaire.

Mais l'Albanie a besoin du secteur de l'enseignement supérieur pour assurer son développement économique et social. L'insuffisance chronique de crédits a eu pour effet d'éroder la qualité de l'enseignement, de la recherche et des prestations. Les laboratoires sont dans un état désastreux, les matériels scientifiques modernes brillent par leur absence, les réseaux informatiques et les accès aux bibliothèques électroniques sont précaires. De telles faiblesses, aggravées par l'exode des jeunes professeurs (l'université de Tirana en a perdu environ 40% au cours de la dernière décennie), font sérieusement douter des possibilités de remplacement des personnels universitaires ayant atteint l'âge de la retraite. Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'importante contribution potentielle de l'enseignement supérieur au développement économique et à la prospérité de l'Albanie est inutilement mise en péril.

D'un point de vue plus urgent et pratique, il est difficile de comprendre pourquoi il n'est pas plus souvent fait appel aux universitaires dans le cadre des grands projets d'infrastructure (réseaux routiers, aménagements portuaires etc.) en cours de réalisation. Plusieurs observateurs et fonctionnaires exercés interrogés à cet égard ont confirmé ce phénomène, mais n'ont pas été en mesure d'en donner une explication valable.

Le savoir scientifique et les compétences pratiques offerts par les personnels universitaires sont essentiels au développement des capacités nationales et à une plus grande égalité dans le développement régional du pays. Il faut donc que la Stratégie nationale tienne compte de la nécessité d'un développement solide du secteur de l'enseignement supérieur. Il importe, en outre, que les projets (de tous types, mais surtout dans le domaine des travaux publics) lancés par les pouvoirs publics et les donateurs fassent régulièrement

[33] G. Palomba et M. Vodopivec, *op.cit*., p.14.

appel au savoir, aux compétences et à l'expérience des personnels d'instituts scientifiques albanais.

Programmes d'études

Il est nécessaire de créer, à tous les niveaux politiques et administratifs de l'État, des structures et des processus simples et transparents qui offrent à chacun des utilisateurs du système la possibilité de contributions et de contrôles appropriés. L'engagement accru des acteurs du milieu local - parents, enseignants, élèves, représentants des autorités locales - devrait entraîner la possibilité d'une formulation en commun des accords et des processus les affectant spécifiquement. (Par exemple, l'élaboration de critères de sélection en cas d'insuffisance de places dans les écoles maternelles, établissements scolaires et universités). La disponibilité d'informations précises au travers de documents facilement lisibles constitue l'une des conditions préalables à l'établissement du niveau de confiance nécessaire.

Il conviendra, afin d'éviter une répétition des expériences du passé dont les traces sont encore visibles, et de faire disparaître les tabous susceptibles de constituer un obstacle inébranlable à l'obtention du niveau de communication requis au sein de la population, de se pencher de manière scientifique, systématique et publique (dans le cadre d'un large débat public) sur les problèmes de continuité et de rupture dans la transition de l'ancien au nouveau système politique. Il y a lieu d'instaurer, à tous les niveaux du système éducatif, des projets d'éducation civique qui seraient maintenus dans la formation tout au long de la vie et dans l'enseignement des adultes.

Le projet de stratégie nationale à moyen terme en matière d'éducation est un excellent point de départ pour l'avenir. Mais vu le petit nombre de personnes ayant participé à sa rédaction, il importe de porter le document à la connaissance des enseignants, parents et administrateurs et d'inclure leurs contributions dans sa version définitive. Il est recommandé, pour les projets ultérieurs, de faire appel à la coopération horizontale et verticale de tous les partenaires intéressés. Un plan d'action pour la réalisation des objectifs prioritaires pourra alors être instauré le plus rapidement possible. La stratégie déclare comme principal objectif l'apport d'une éducation plus efficace, offerte à tous, dans le cadre d'un système éducatif renforcé : un effort considérable de concertation doit être déployé à cette fin.

La décentralisation constitue l'un des objectifs formulés par le projet de stratégie. Il sera nécessaire, pour y parvenir, d'offrir à tous ceux qui hériteront de nouvelles responsabilités et relations de travail, une formation appropriée aux techniques de gestion et de direction. Les autorités locales, par

exemple, devront agir en plus étroite coopération avec la Direction de l'éducation qui travaille directement avec les chefs d'établissements scolaires. Tous les intervenants ont besoin de clairement comprendre le rôle qu'ils doivent jouer dans le système. L'inspectorat relèvera du Ministère : ici encore, il faudra définir les rôles avec précision et éliminer les risques de chevauchement des fonctions. Il est impératif, alors que le pays sort tout juste d'un régime particulièrement autoritaire, que les personnes auxquelles seront confiés des rôles dirigeants fassent l'objet d'une formation appropriée.

Nécessité d'un niveau accru de coopération des enseignants avec le milieu local, pour en valoriser les compétences professionnelles. Il devrait être possible, grâce à une augmentation du traitement des enseignants, de demander à ceux-ci de travailler quelques heures supplémentaires (deux après-midi) par semaine au sein de l'école pour la planification des cours, la formation des équipes, l'organisation de réunions consultatives avec leurs collègues, les parents et les élèves, la formation en cours de service et l'élaboration de programmes scolaires adaptés aux besoins spécifiques de l'école dans son environnement.

Des « cercles de qualité » doivent être créés, pour un retour interne d'informations sur les performances de l'administration locale et les résultats de l'enseignement dispensé, afin de promouvoir l'élaboration de programmes mieux adaptés et la qualité de l'enseignement. (Le projet de stratégie fait également cas du niveau de compétence des enseignants). Tous les acteurs aux niveaux appropriés du système éducatif doivent intervenir dans ce processus d'évaluation, qui devrait en outre contribuer à une certaine normalisation du système et au relèvement de son rendement interne.

Les contacts entre l'Institut de recherche pédagogique (IRP) et les universités assurant la formation des enseignants sont peu fréquents. Il conviendra de resserrer ces liens. De même, les universités auront besoin de travailler avec le MES pour la coordination des efforts de formation en vue d'une préparation efficace des jeunes au marché du travail.

A partir des travaux réalisés au sein des écoles pilotes, la réforme des programmes d'études dans la formation professionnelle doit conduire à des normes nationales dont l'élaboration sera effectuée en étroite coopération avec tous les partenaires impliqués. Il sera nécessaire, pour appliquer ces idées, d'accroître l'autonomie et les responsabilités de toutes les écoles (et non pas seulement celles des écoles professionnelles).

Il est recommandé qu'une certaine partie de la formation en cours de service des enseignants soit transférée à des centres locaux et offerte à des

écoles individuelles. Cette formation doit être dispensée avec une plus grande souplesse afin d'en améliorer l'adaptation aux besoins locaux. (Voir également les recommandations relatives aux rémunérations des enseignants et à leur présence à l'école).

Outre l'élaboration des programmes scolaires, l'IRP est responsable de la formation des enseignants, de l'élaboration du projet de stratégie et de la production de manuels scolaires. L'Institut a besoin d'un soutien technique plus important, ainsi que de contacts plus étroits avec des organismes similaires à l'étranger pour pouvoir définir avec précision la mission à assurer. Il lui faut également, pour accélérer la réforme des programmes, recevoir de l'État des directives plus précises et une aide financière accrue. Il est nécessaire de renforcer les contacts entre l'Institut et les universités et de formuler clairement les missions qui leur incombent, afin d'éviter les chevauchements, notamment dans la formation des enseignants - l'un des éléments primordiaux de la réforme des programmes. Le système actuel se focalise plus sur les intrants que sur les extrants : la plupart des enseignants se voient forcés d'enseigner le texte page après page et non le sujet dans son ensemble. Les réformes apportées aux programmes scolaires définiront les responsabilités à chaque niveau, mais il importe d'instaurer une liberté de choix en matière de méthodes et de matériels.

Des serveurs Internet doivent être implantés en dehors de Tirana, afin d'offrir aux élèves et aux enseignants la possibilité de se tenir au courant des développements les plus récents dans leurs domaines d'intérêt. A l'heure actuelle, vu l'absence d'ordinateurs dans les écoles, les jeunes sont obligés de fréquenter les cybercafés. Les progrès dans le domaine des télécommunications jouent un rôle essentiel dans l'éducation moderne : élèves et enseignants doivent acquérir des compétences en informatique.

Recommandations : évaluation du rendement scolaire

Devant les préoccupations suscitées par l'impact éventuel des examens externes sur la teneur des programmes scolaires, il y a lieu que des experts disciplinaires de l'évaluation et des programmes forment des Groupes de travail disciplinaires, chargés de veiller à ce que les teneurs et les compétences *d'importance* inscrites dans les objectifs des programmes soient également inscrites dans des objectifs d'évaluation explicites. Ces objectifs d'évaluation doivent être précisés dans des programmes spécifiques à chaque matière, qui constituent effectivement des « contrats » au titre desquels l'organe examinateur précise ce que l'élève sera censé savoir, comprendre et faire dans la discipline concernée. Les enseignants obtiendront ainsi une notion précise de la teneur des cours à dispenser et des compétences à inculquer à leurs élèves. Avec des objectifs d'évaluation qui correspondent aux objectifs importants du

programme d'études, l'enseignement et l'apprentissage seront mieux ciblés et moins liés aux préférences personnelles d'un enseignant.

L'hostilité du milieu politique et du public à l'égard des mutations en matière d'évaluation sera plus difficile à surmonter, du moins au début. Les taux de réussite à l'examen Maturita sont actuellement élevés ; en cas d'échec, les élèves ont la possibilité de le repasser. Il est probable qu'une sévérité accrue des examens externes et une moindre autorité des enseignants quant à la notation et au classement de leurs propres élèves entraîneront une augmentation des taux d'échec. Deux actions peuvent être lancées à cet égard. La première est de veiller à ce que chacun sache à quoi s'attendre (par une campagne d'information positive et ouverte), la seconde d'offrir aux élèves ayant échoué la possibilité de rattrapage, ou de repassage de l'examen.

Le deuxième projet entrepris conjointement par le gouvernement albanais et la Banque mondiale comporte un important élément d'évaluation et d'examen intégrant un haut niveau d'assistance technique internationale. Il sera essentiel de faire intensivement appel à cette assistance, non seulement pour le développement des capacités au sein du Centre d'évaluation, d'appréciation et d'examen (CEAE) mais aussi pour l'introduction d'une culture de l'évaluation[34] au sein des Directions de l'éducation (DE), des écoles et des classes. Une fois la décentralisation accomplie, il serait ainsi possible d'étayer les responsabilités en matière de qualité de l'enseignement par des preuves concrètes du rendement scolaire obtenu.

Il est primordial que l'Albanie continue de participer aux études internationales sur les rendements scolaires. Le pays était absent de la troisième étude internationale de 1999 sur l'enseignement des mathématiques et des sciences (TIMSS-R), concernant le niveau 8 de l'enseignement secondaire, bien que des efforts aient été déployés pour former le personnel nécessaire et trouver les ressources financières requises. Mais en 2002, l'Albanie achèvera sa

[34] « Évaluation » et « inspection » s'entendent différemment, en ce que l'évaluation se penche sur le système, l'établissement scolaire et les « résultats » scolaires par rapport à des normes nationales. L' « inspection », par contre, se penche généralement sur les intrants (bâtiments, matériels, manuels scolaires, nombre d'enseignants) et les processus (effectifs des classes, emplois du temps, méthodes pédagogiques, taux d'absentéisme). L'Albanie possède un système d'inspection scolaire, fourni par l'intermédiaire des DE. On trouve également dans chaque district des « formateurs » qui dispensent des conseils d'ordre thématique et une formation en cours de service. Le pays a donc besoin d'une fonction d'*évaluation* qui vienne compléter la démarche inspection/formateur actuelle.

participation au Programme international de l'OCDE pour le suivi de l'acquis des élèves (PISA). Ce programme vise à évaluer la mesure dans laquelle les jeunes adultes de 15 ans - par conséquent proches de la fin de leur scolarité obligatoire - ont acquis les connaissances et les savoir-faire essentiels pour relever les défis de la nouvelle « société du savoir ». Les évaluations portent plus sur la capacité des élèves à *utiliser* leurs connaissances et savoir-faire pour participer pleinement à la société que sur leur niveau de maîtrise d'un programme scolaire spécifique. Trente-deux pays ont participé à l'enquête de PISA en 2000 ; treize pays supplémentaires, notamment l'Albanie, achèveront leur participation en 2002. Ces évaluations, qui ont comporté des tests de lecture, de mathématiques et de sciences, seront extrêmement utiles aux pouvoirs publics et aux écoles albanais pour une comparaison des rendements scolaires au niveau mondial. Les enquêtes de PISA seront répétées tous les trois ans, afin d'assurer le suivi des tendances dans le temps, mais la participation continue de l'Albanie dépendra de la disponibilité des crédits nécessaires à cette fin.

Recommandations : les enseignants et leur formation

Manque de prestige de la profession, faible niveau des rémunérations, émigration, enseignants non qualifiés, leçons privées, pénurie d'enseignants, enseignants pratiquant deux ou trois emplois, enseignants sur liste d'attente….La terminologie utilisée reflète la complexité du problème. Mais certaines réformes ont été graduellement instaurées au cours des quelques dernières années par le gouvernement en coopération avec un certain nombre d'ONG et d'organisations internationales. Les responsables des enseignants et de leur formation, plus que conscients des défis à relever, s'efforcent de trouver des solutions. Les recommandations qui suivent sont destinées à les soutenir dans cet effort.

Recrutement et licenciement. Il conviendra d'élaborer des critères et des conditions minimales pour le recrutement, la mutation et le licenciement des personnels enseignants. Un groupe de travail national, assisté d'experts d'une organisation internationale ou d'une ONG, pourrait être formé à cette fin.

Il y a lieu de professionnaliser et de dépolitiser les nominations dans l'enseignement, par l'élaboration et la diffusion de critères de recrutement fondés sur les compétences et le savoir. Les licenciements doivent reposer sur des preuves irréfutables d'incompétence ou de faute professionnelle.

Disponibilité d'enseignants qualifiés. Il est nécessaire d'augmenter le nombre d'enseignants qualifiés et de tout mettre en œuvre pour que ceux-ci ne quittent pas la profession. Les affectations obligatoires d'enseignants qualifiés

en zones rurales ont cessé avec la transition, d'où le déclin marqué, dans ces zones, du pourcentage d'enseignants possédant un diplôme d'enseignement supérieur, par rapport à celui des zones urbaines. Certaines mesures d'incitation doivent être mises en place pour encourager les enseignants qualifiés à travailler en zones rurales, notamment une prime pouvant atteindre 25% du salaire mensuel.

L'apport d'une formation initiale de bonne qualité est toujours rentable, en ce qu'elle permet de constituer un corps global d'enseignants qualifiés et d'éviter d'avoir plus tard à « recoller les morceaux » par une formation en cours de service. L'établissement d'une étroite coopération entre écoles et universités, concrétisée par des échanges d'informations, d'expérience et même de personnel, serait utile à cette fin. Il conviendrait également que le gouvernement encourage la coopération avec des institutions internationales et des pays partenaires. On peut en outre envisager la formation d'enseignants dans d'autres pays européens, dans le cadre de projets spécifiques.

Dans le but d'attirer les jeunes diplômés prometteurs de l'enseignement secondaire vers les départements de formation des enseignants dans les universités, des bourses d'études ont été créées par l'université de Tirana à l'intention des étudiants en mathématiques et en physique. Il y a lieu d'étendre ce programme et de mettre en place, à l'intention des jeunes enseignants qualifiés, un système d'incitation (sécurité d'emploi, par exemple) à travailler dans les zones rurales ou dans les écoles où les besoins sont les plus pressants.

Formation continue en cours de service. Du fait de l'émigration de nombreux enseignants, de leur migration au sein du pays et de leur abandon de la profession en raison des bas niveaux de rémunération et des mauvaises conditions de travail, le système éducatif albanais souffre d'une suroffre d'enseignants dans certaines régions et d'une pénurie dans d'autres, notamment dans les zones rurales ou particulièrement difficiles du pays.

L'importance qu'elle mérite doit être accordée à la formation des enseignants non qualifiés. Il serait utile que l'IRP ou l'une des universités élaborent des programmes de stages à l'intention des enseignants non qualifiés de zones rurales, qui se tiendraient de préférence pendant l'été. La formation offerte dans ce cadre pourrait notamment porter sur la gestion des salles de classe, l'utilisation de pratiques actives d'enseignement/apprentissage et des techniques s'y rattachant, les relations avec le milieu local et les méthodes d'enseignement disciplinaire. Ces programmes doivent être de préférence souples, peut-être même modulaires, adaptés aux besoins des enseignants.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de système fiable de formation en cours de service. Le système éducatif doit encore établir des mécanismes permettant aux enseignants d'intégrer les nouveaux programmes, matériels didactiques et méthodes pédagogiques dans la gestion de leur activité scolaire. L'apport d'une formation en cours de service doit, par-dessus tout, reposer sur la *demande* (en d'autres termes, sur les besoins réels des enseignants) et non sur l'*offre* (qui leur permet uniquement de choisir parmi l'un ou l'autre des stages ou séminaires offerts). Des efforts considérables de temps et d'argent sont ainsi actuellement gaspillés pour une formation en cours de service qui ne répond pas aux besoins déclarés des enseignants. La formation en cours de service dans l'école même, dans le cadre de laquelle l'ensemble du personnel scolaire (y compris le chef d'établissement) participe sur place à un programme de formation approprié, a bien réussi dans d'autres pays : l'Albanie devrait en généraliser l'adoption.

Commissions scolaires. Il convient d'accroître les pouvoirs de décision et l'autorité financière des chefs d'établissement. Les Commissions scolaires, constituées de parents, d'enseignants, de représentants des DE et, le cas échéant, de un ou deux élèves des grandes classes, pourraient collaborer avec le chef d'établissement dans l'élaboration d'une politique de gestion scolaire et l'utilisation des ressources disponibles. Ceci vaut surtout pour les écoles ayant obtenu une plus grande autonomie et les chefs d'établissement dotés de pouvoirs accrus en matière de gestion scolaire et financière.

Recommandations : l'accueil et l'éducation des jeunes enfants

Choix de priorités. Dans la formulation de recommandations concernant le système éducatif albanais, il est important de tenir compte d'un commentaire exprimé par l'un des députés interrogés par l'équipe de l'OCDE : « Le fossé entre la réalité albanaise et la pensée occidentale est immense ». Ses priorités pour une mutation de la société albanaise sont les suivantes :

- Rétablissement de l'ordre public.
- Lutte contre la corruption et le crime organisé.
- Amélioration de l'éducation.
- Lutte contre la pauvreté.

Répondre aux besoins les plus pressants. Les écoles, privées presque totalement des éléments essentiels à l'apport d'une éducation de qualité, ont désespérément besoin de fonds pour réhabiliter leurs infrastructures. La plupart

des bâtiments scolaires n'ont pas de salle de cantine ou de salle de jeux séparées, les installations sanitaires y sont dégradées, les cours ou préaux en mauvais état et dangereux, les systèmes de chauffage précaires, les matériels didactiques quasiment inexistants. Les enfants ne disposent pas de suffisamment d'espace pour jouer. Il a été proposé que des bâtiments désaffectés soient rénovés, et utilisés comme jardins d'enfants.

Coopération et coordination. Il y a lieu de développer les projets entrepris conjointement par le MES avec l'UNICEF (Reggio Emilia) et l'AEDP (Pas à pas). Il est recommandé que ces deux modèles, une fois leurs résultats évalués, soient implantés dans de nombreux autres établissements préscolaires et écoles primaires. Il faut accélérer tous les projets conjoints et en élaborer d'autres.

Amélioration des contacts et de la coopération entre les différents Ministères impliqués dans l'éducation. Il s'agit du Ministère de l'éducation et des sciences, du Ministère des finances et du Ministère du travail et des affaires sociales. De même, les ONG internationales doivent intensifier leurs efforts de coopération et de coordination dans le cadre des initiatives lancées. Etant donné la faiblesse des ressources disponibles, la coordination entre projets devient impérative. Il convient que la Direction du MES spécifiquement chargée de la coordination et du suivi des donateurs assume un rôle pilote à cet égard.

Prise en compte des initiatives de la région. Il est nécessaire, devant l'amoindrissement des ressources, de franchir les frontières et de travailler en coopération avec les pays voisins, notamment dans le domaine de l'éducation préscolaire.

Promotion de l'éducation civique et de la sensibilisation à l'environnement. L'enseignement préscolaire est important à de nombreux égards. L'Albanie étant une jeune démocratie, l'éducation civique doit commencer dans les écoles maternelles. L'expérience du pays en matière de société civile est encore très limitée, il est donc important de resserrer les liens avec les ONG nationales capables de travailler avec les enfants (à partir de l'école maternelle) sur les principes de la démocratie. De même pour la sensibilisation à l'environnement, un élément d'une importance croissante pour l'instauration d'un développement durable.

Problème de la grave pénurie de manuels scolaires, livres d'enfants et autres matériels didactiques. Cette pénurie ne peut durer. Ici encore, il sera peut-être nécessaire de s'adresser aux donateurs internationaux, mais l'objectif doit être de produire ces outils pédagogiques au niveau national. La maison d'édition officielle n'a pas produit de nouveaux livres pour le préscolaire depuis

dix ans. Il faudra donc attendre un certain temps avant qu'elle ne soit en mesure d'élaborer des manuels correspondant au nouveau programme. Il y aura lieu, entre-temps, d'explorer d'autres possibilités.[35]

Recommandations : l'enseignement professionnel

Formuler une démarche intégrée pour la réforme du secteur de l'EFP. Cette démarche doit en premier lieu mettre l'accent sur une étroite synergie entre la réforme du marché du travail, du système d'EFP et du contexte socio-économique général ; puis intégrer l'EFP dans un système de formation tout au long de la vie.

Mettre au point un important programme de renforcement des institutions, dans le but d'aligner ces dernières aux démarches internationales dans certains domaines clé : conseils et orientations professionnels, formation ou reconversion pour les personnes occupées/sans emploi.

Élaborer un programme d'EFP de seconde chance visant à intégrer les enfants qui ne fréquentent pas l'enseignement général ou professionnel du niveau secondaire et qui abandonnent leur scolarité à un stade prématuré. Le pourcentage d'enfants dans l'EFP est en effet très faible.

Renforcer la responsabilité des chefs d'établissement et des enseignants quant au rendement scolaire de leurs élèves, et en améliorer les compétences. Apporter aux chefs d'établissement une formation en matière de gestion scolaire, de budgétisation, d'utilisation des ressources etc. et envisager, à leur égard, un rôle plus important en matière de recrutement des enseignants, d'organisation de la formation en cours de service etc.

Évaluer l'impact de la décentralisation sur le système actuel et formuler des propositions de réformes quant à l'équilibre des responsabilités entre les différents acteurs concernés. Cette évaluation doit se faire avec la pleine participation de toutes les parties prenantes du système.

---

35 Exemple, les 5 000 livres d'enfants offerts par l'ONG suédoise « Kvinna till Kvinna » (De femme à femme), très active dans les pays de l'Europe du Sud-est depuis la guerre de Bosnie-Herzégovine. Un éditeur suédois, ainsi que l'auteur et le traducteur (de suédois en albanais) ont fourni leur travail gratuitement. L'Armée de l'air suédoise a assuré l'acheminement de ces livres vers les écoles maternelles albanaises du Kosovo. Des donations du même ordre devraient pouvoir être obtenues pour les écoles maternelles de l'Albanie, auprès d'ONG suédoises et d'autres pays européens.

Garantir (MES) la qualité des intrants et extrants, par l'élaboration de normes et de lignes d'action et l'évaluation des rendements. Il conviendra de formuler des normes de performance et de mettre en place un système d'information fiable permettant d'évaluer le rendement des élèves.

Améliorer l'homologation des programmes de formation des instructeurs ; formuler des critères appropriés de savoir et de compétence pour le choix des instructeurs, chefs d'établissement et inspecteurs ; établir un système de suivi du fonctionnement du système, avec diffusion des résultats de l'activité de suivi.

Renforcer les liens entre la réforme des programmes scolaires et le marché du travail. Le travail en cours concernant la réforme des programmes d'EFP et des qualifications professionnelles doit être plus intensément axé sur les besoins futurs du marché du travail. A cette fin, il conviendra d'organiser un programme structuré de consultations des principaux intéressés (y compris les acteurs sociaux et économiques) en matière de réforme des programmes. Cette participation fera partie intégrante du processus de révision et d'élaboration des programmes d'études et qualifications aux niveaux étatique, local et scolaire.

Réviser le système de formation des enseignants, y compris l'évaluation des établissements de formation des enseignants et la vérification des compétences et des qualifications du personnel de ces établissements. Établir un organe étatique de réglementation chargé de définir des normes communes pour la formation des enseignants et des gestionnaires d'établissements, en privilégiant les méthodologies modernes d'enseignement formatif.

Apporter une formation en cours de service aux enseignants et chefs d'établissement participant à la mise en œuvre des nouveaux programmes. Il sera certainement nécessaire de mettre sur pied, à cette fin, un programme intensif d'actions spécifiques (séminaires, conférences, cours individuels) destinées à relever le niveau actuel des compétences.

Recommandations : l'enseignement supérieur

Renforcer l'autonomie des universités, ainsi que celle de la nouvelle institution (prévue par la loi de 1999), la Conférence des recteurs, censée assurer la coordination des relations entre le Ministère, les universités et d'autres organismes.

Décentraliser la structure de gouvernance, en particulier dans le domaine financier, et améliorer les relations entre le Ministère, les universités et

les facultés. Il est nécessaire d'établir une procédure type de budgétisation permettant au Ministère des finances de déléguer la planification et la prise de décisions aux directions ministérielles concernées.

Mettre en place, à l'intention des administrateurs et des personnels universitaires, un programme de renforcement des capacités en matière de gestion administrative et financière. Il est recommandé que ce programme, dont la finalité doit être de parvenir à une augmentation des crédits destinés à l'enseignement supérieur et une amélioration de la qualité de l'enseignement, de la recherche et des prestations, soit offert par l'État, mais avec le soutien de donateurs et d'experts internationaux.

Accroître le recours aux capacités universitaires nationales pour le développement du pays, dans lequel le savoir scientifique et les compétences pratiques offerts par les professeurs et maîtres d'universités ne sont pas assez souvent exploités. Une participation plus généralisée des personnels universitaires aux projets nationaux et internationaux de tous genres permettra d'en renforcer les compétences et l'expérience.

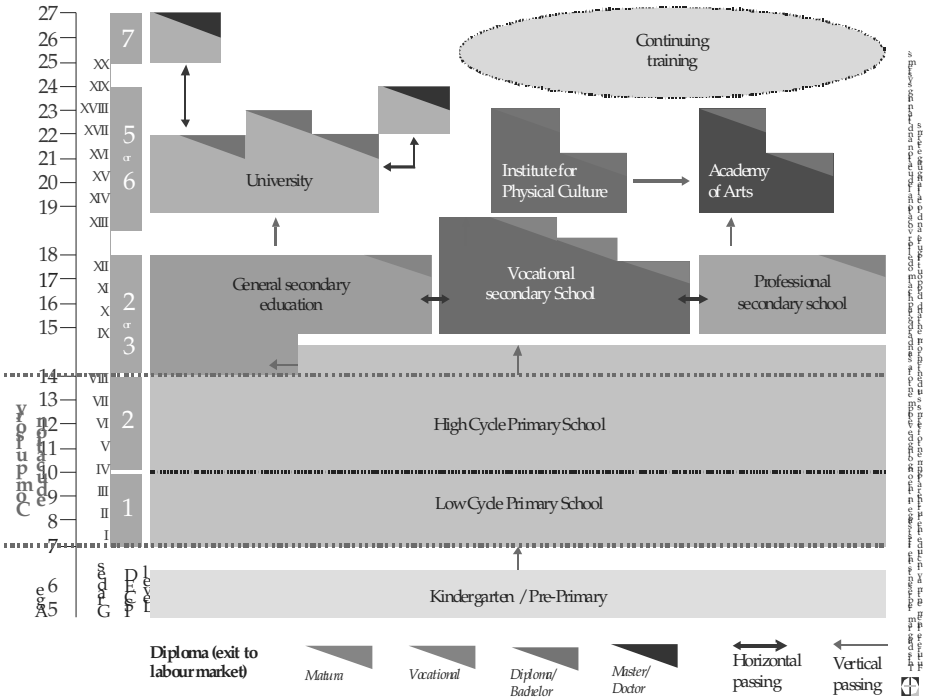
Améliorer la gestion et l'assurance qualité à tous les niveaux et renforcer le rôle de l'Agence nationale d'homologation. Les organes directeurs doivent accorder la priorité à la mise en place, à tous les niveaux de l'éducation, d'indicateurs de qualité, d'efficacité et d'imputabilité comparables sur le plan international.

Réformer les programmes d'études conformément au processus de Bologne.

Soutenir la recherche au sein des universités, ainsi que l'établissement d'un réseau de recherche scientifique en Albanie et d'autres pays de la région, et avec des universités et des institutions à l'étranger.

Élaborer un système de qualifications post-universitaires ainsi que des instruments pour le perfectionnement en cours de carrière et l'obtention de qualifications complémentaires.

Créer des établissements d'enseignement supérieur non universitaires à vocation professionnelle pour répondre aux besoins croissants d'une économie et d'un marché du travail en pleine mutation.


Continuing training
University
Institute for Physical Culture
Academy of Arts
General secondary education
Vocational secondary School
Professional secondary school
High Cycle Primary School
Low Cycle Primary School
Kindergarten / Pre-Primary
Diploma (exit to labour market)
Matura
Vocational
Diploma/ Badhelor
Master/ Doctor
Horizontal passing
Vertical passing

RÉFÉRENCES

Berryman, Sue, (2000) "Albania's Education Sector: Problems and Promise." Washington, D.C. Banque mondiale. Première rédaction.

De Waal, Clarissa (2000) "Report on Rural Education in Albania and Suggested Reforms to Increase its Effectiveness." Tirana: AEDP (OSI). Projet.

Dudwick, Nora et Shahriari, Helen (février 2000). Banque mondiale. « Education in Albania: Changing Attitudes and Expectations". Washington, D.C. Banque mondiale.

Durham, Edith (1985) High Albania. 1909. Londres: Virago Travellers Series. Réédité en 1985 par Virago Press Limited.

Duthilleul, Yael; Hodja, Artan; Llambiri, Stavri et al. (2000) 'Albania: Issues and Challenges in Education Governance'. Banque mondiale.

Fonseca, Isabel (1996) "Bury Me Standing: The Gypsies and Their Journey." Londres: Vintage Press.

Francesco, Panzica (2000) "Albania: Labour Market and VET Sector Assessment". Fondation européenne pour la formation (FEF). Turin.

Hammarberg, Thomas (1997) 'A School for Children with Rights.' Florence: UNICEF: Centre international pour le développement de l'enfant. Innocenti Lecture series, 1997.

Kaser, Karl (2002) "Governance and Management of Higher Education in Southeast Europe". Visite en Albanie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Non publié. Université de Graz, Autriche.

Kisi, Pavli, ed. (2000) 'Statistical data for background purposes of OECD Review. Albania.' Centre d'étude des politiques de l'enseignement (CEPS), Université de Ljubljana, Slovénie.

Klugman, Jeni (1997) 'Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective.' UNICEF: Centre international pour le développement de l'enfant, Economic and Social Policy Series n°61.Florence.

Institut de recherche pédagogique (IRP) et UNICEF (1996), 'Tirana Education in Albania: A National Dossier'. Tirana.

Ministère de l'éducation et des sciences (1998) and Banque mondiale (Mircea Enache et EMI Systems Inc.) Education 1 Project: School Mapping Fact Finding Mission Report. Tirana.

Musai, Bardhyl (2000) 'Reforming Teacher Education in Albania: Innovations in Partnership and Mentoring.' Tirana: AEDP (OSI). Projet.

Palomba, Geremia et Vodopivec, Milan (March 2000) Banque mondiale. 'Financing, Efficiency, and Equity in Albanian Education.' Washington, D.C.: Banque mondiale.

Pettifer, James (1994) 'The Rise and Fall of Albanian Communism.' Londres: A & C Black, 1994.

Ringold, Dena (2000) Banque mondiale. "Education and the Roma in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges." Non publié. Washington D.C.: Banque mondiale. Exposé présenté à la Conférence régionale européenne de l'éducation pour tous, Varsovie, Pologne.

Table de travail I du Pacte de stabilité (octobre 2000) 'Albania: Status/Progress Report. Tirana: Table nationale de travail I (Démocratie et droits de l'homme). Document non publié pour la réunion de Bucarest.

Terzis, Nikos P., ed. (2000) 'Educational Systems of Balkan Countries: Issues and Trends.' Société balkanique pour la pédagogie et l'éducation. Athènes: Kyriakidis Brothers Publishing House.

UNICEF (1997) Centre international pour le développement de l'enfant. Children At Risk In Central and Eastern Europe: Perils and Promises. Projet MONEE, Rapport de surveillance régionale n°4. Florence.

UNICEF (1998) Centre international pour le développement de l'enfant. Éducation pour tous. Projet MONEE, Rapport de surveillance régionale n° 5. Florence.

BOSNIE-HERZÉGOVINE

L'examen thématique de la politique de l'éducation de la Bosnie-Herzégovine fait le point sur le système éducatif et les efforts de reforme en cours dans ce pays. Le rapport commence par fournir des données générales et démographiques, situer le contexte linguistique, géographique et historique, et présenter la situation politique, économique et du marché du travail ; par ailleurs, il donne une description de la structure et du cadre juridique. Il traite de l'ensemble du système éducatif, autrement dit, aussi bien de l'enseignement général et supérieur que de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie, mais porte plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les enseignants et leur formation, les programmes, la gestion et l'administration. L'équité devant l'accès, le niveau de formation atteint et les résultats obtenus sont des questions essentielles et les aspects liés à l'appartenance ethnique et aux minorités ainsi que les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'une attention spéciale. Le rapport examine aussi la décentralisation et le financement de l'éducation, la qualité et l'évaluation dans ce secteur, la formation initiale et en cours d'emploi des enseignant, les conditions de travail et les rémunérations du personnel enseignants, le rôle des inspecteurs scolaires, l'offre d'ouvrages scolaires, ainsi que les matériels et ressources en général. Cet ouvrage décrit les problèmes qui se posent et les obstacles rencontrés à tous les niveaux du système éducatif et formule des recommandations à l'intention des décideurs publics, des personnes de terrain et des donneurs.

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Données générales

Superficie : 51 129 km² (superficie légèrement inférieur à celle de la Virginie occidentale (États-Unis)). Dans les frontières reconnues de la BiH, le territoire comporte deux divisions administratives : la *Fédération* bosniaque/croate (environ 51 % du territoire) et la *Republika Srpska* ou RS (environ 49 % du territoire). La région connue sous le nom d'Herzégovine jouxte la Croatie et elle est à majorité ethnique croate. *Brcko*, au nord-est de la Bosnie, est une unité administrative autonome placée sous la souveraineté de la BiH ; elle en fait partie ni de la Fédération, ni de la RS.

Nombre d'habitants : 3 835 777 (estimation pour l'année 2000).[36] Croissance démographique : 3.1 %.

Structure par âge : environ 33 % de moins de 23 ans, 9 % de plus de 65 ans ;

Taux de natalité : 12.92 pour 1 000 ; taux de mortalité infantile : 25.17 par enfant né vivant.

Densité de population : 75 ha./km². Répartition urbaine/rurale (avant la guerre) : 49 % pour les zones urbaines et 51 % pour les zones rurales.

---

[36] Les données relatives à la population ne sont pas fiables en raison des bouleversements provoqués par les actions militaires et la purification ethnique.

Composition ethnique :	Serbes 31 % ; Bosniaques[37] 44 % ; Croates 17 % ; Yougoslaves 5.5 % ; divers 2.5 %.
	Religions : Musulmans 40 % ; Orthodoxes 31 % ; Catholiques romains 15 % ; Protestants 4 % ; Divers ou agnostiques 10 %.
Langues :	Croate, serbe, bosniaque.
PIB (avant-guerre) :	USD 3 500.
PIB (après-guerre) :	USD 800 ; USD 1 054 en 1998. L'aide des bailleurs de fonds représente 3 % du PIB.
Inflation :	5 % en 1999 ; 3 % en l'an 2000 (estimation).
Chômage déclaré :	19 % (moyenne UE=10 %). 40 % selon des estimations officieuses, avec des pics de 70 % en milieu rural. 2 % seulement des chômeurs déclarés bénéficient d'une prestation de formation. La population active travaille à hauteur de 25 % environ dans le secteur public (FMI, 2000).[38]

Introduction et contexte

La littérature consacrée à l'histoire récente de la Bosnie est abondante et une évocation détaillée de l'origine du conflit ou des problèmes qu'il soulève ne s'impose pas, sauf dans la mesure où ce conflit a affecté, et affecte toujours, le système éducatif de la BiH. On se contentera donc d'un bref survol du contexte historique.

---

37 Le terme « Bosniaque » s'est substitué au terme « Musulman » pour désigner cette ethnie, afin d'éviter une confusion avec la terminologie religieuse (Musulman = de confession islamique).

38 Au sein de la Fédération (FbiH), on recensait (en 1999) 341 000 actifs occupés et 66 000 « sur liste d'attente », ce qui donne théoriquement, sinon dans la pratique, 407 000 actifs occupés. Parmi eux, 127 000 (31 %) travaillaient dans le secteur « non matériel » qui inclut l'administration, la santé, l'éducation et les services sociaux. Source : CEPS.

Le premier État yougoslave a été créé après la Première guerre mondiale sur les ruines de l'Empire ottoman et de l'empire des Habsbourg. Il s'est d'abord appelé « Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes » avant d'être rebaptisé (en 1929) « Yougoslavie ». La jeune monarchie était dirigée par une dynastie serbe qui s'est rapidement approprié l'essentiel du pouvoir. En 1941, les forces de l'Axe ont envahi la Yougoslavie et l'ont démembrée. La Yougoslavie communiste a été proclamée en décembre 1943 à Jajce, dans le centre de la Bosnie, puis elle a ressuscité en 1945 lorsque Moscou à installé des gouvernements communistes à Berlin, Varsovie, Prague et Budapest. Mais lorsqu'ils se sont libérés de l'Allemagne, avec les forces partisanes de Tito, les Yougoslaves ont agi de leur propre initiative et n'ont reçu de Moscou qu'un minimum de soutien. Tito souhaitait pour l'après-guerre une Yougoslavie communiste au sein de laquelle chaque nationalité conserverait ses droits nationaux. Mais il n'en a pas moins maintenu l'omniprésence du Parti communiste et un puissant dispositif policier. Même s'il était resté fidèle à la cause communiste, Tito était considéré comme dangereux en raison de son indépendance et la Yougoslavie a été exclue des organes communs du Bloc de l'est en 1948. Dans sa lutte pour préserver la stabilité de la République, Tito a réprimé les dissidences et s'est livré à des purges sur les Serbes, les Croates et les Musulmans tout en procédant à des réformes économiques et en encourageant les échanges commerciaux, le tourisme et les contacts avec l'Occident : la Yougoslavie est même devenue en 1961 Membre associé de l'OCDE. En 1974, au moment où Tito a rédigé la constitution, le pays a connu une décentralisation sans précédent, même si Tito maintenait fermement son contrôle sur le pouvoir. La Yougoslavie restait un pays à parti unique et à dirigeant unique. Les rivalités nationales étaient contenues par la promesse d'une présidence collective une fois l'ère titiste révolue et d'une rotation des postes de responsabilité entre les six républiques et les deux provinces. À la mort de Tito en 1980, les nations qui composaient la Yougoslavie ont porté le deuil, mais en réalité l'unité de la Yougoslavie avait disparu en même temps que son chef. Le nationalisme a pris le dessus, notamment du côté des Serbes, et dès 1991, la Constitution titiste était devenue pratiquement caduque et le démantèlement de la Yougoslavie inévitable.

Au moment du déclin du communisme à la fin des années 80, la Yougoslavie était en apparence dans une situation lui permettant d'évoluer vers une démocratie pluraliste, sous forme d'un ou plusieurs États. Mais les premiers frémissements du nationalisme serbe et l'ascension de Slobodan Milosevic (à partir de 1986), le « Printemps slovène » de 1988 et les affrontements de Voïvodine, du Kosovo et du Montenegro ont fait disparaître tout semblant d'unité et ont débouché très vite sur une déclaration d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie (le même jour : 25 juin 1991). Puis le pays s'est enfoncé en décembre 1991 dans une « sale guerre non déclarée » entre l'armée

yougoslave (JNA) et la Garde nationale croate, avec le siège et la chute de Vukovar et la percée serbe dans l'est de la Slavonie. À partir de cet instant, « la marche vers la guerre en Bosnie-Herzégovine se transformait en marche funèbre ».[39] En janvier 1992, les responsables serbes de Bosnie ont proclamé leur propre « République serbe de Bosnie-Herzégovine », censée faire partie de la Fédération yougoslave. Deux référendums distincts, l'un dans les zones serbes, l'autre dans les zones bosniaques/croates, ont conforté les divergences : « les Serbes voulaient rester en Yougoslavie ; les Croates et les Musulmans voulaient en partir. Il était évident que la Bosnie ne pouvait pas survivre. »[40] L'indépendance de la Bosnie a été proclamée le 6 avril 1992 et la guerre a débuté le 8 avril.[41] Sarajevo, ville cosmopolite, a subi trois années de siège. Enfin, après avoir causé de terribles ravages et de terribles souffrances et provoqué des déplacements de populations civiles dans l'ensemble du pays, la guerre a pris fin avec la signature des *Accords de Dayton* le 14 décembre 1995.

Dayton fait de la Bosnie-Herzégovine (BiH) un État indépendant composé de deux entités, la Fédération de Bosnie et d'Herzégovine (FbiH) et la Republika Srpska (RS). Le fait que la Fédération accède au statut d'entité, au même titre que la RS, a déçu les attentes des dirigeants bosniaques et croates qui pensent que la Croatie se trouve désormais marginalisée. C'est ce qui explique pour une bonne part la persistance d'un dispositif administratif croate parallèle, qui ne reconnaît guère l'entité fédérale ou l'État.[42]

Pour ce qui touche à l'éducation, la FBiH est dotée d'un Ministère de l'éducation (FMoE), qui délègue une partie de ses compétences aux dix cantons mis en place antérieurement au titre de l'Accord de Washington de 1994. Certains de ces cantons mais ce n'est pas une règle délèguent à leur tour une partie de leurs compétences aux autorités communales de l'éducation, notamment en cas de litige sur l'accès d'un groupe national à une instruction dispensée dans sa langue. Il n'existe pas en RS de subdivisions administratives

---

39 Laura Silber et Allan Little, *The Death of Yugoslavia*. Londres : Penguin Books, 1995, p. 256 *sqq*.

40 *Ibid*., p. 243.

41 Le HCR des Nations-Unies signalait fin avril 1992 que 268 000 personnes avaient fui la Bosnie, la plupart pour la Croatie. Au début du mois de juin, on atteignait le chiffre de 750 000, puis 1.1 million à la fin du mois de juillet 1992. À la fin de l'année 1992, près de 2 millions de personnes – soit la moitié de la population de la Bosnie – n'avaient plus de maison. Source : UNHCR, Genève.

42 L'éducation en Bosnie et Herzégovine : gouvernance, financement et administration, Conseil de l'Europe, Strasbourg :1999, p. 9.

similaires : le pouvoir est entièrement exercé à l'échelon central par le Ministère de l'éducation.[43]

Le système éducatif

Le système est organisé de la manière suivante :

Début de la scolarité obligatoire :	7 ans.
Fin de la scolarité obligatoire :	15 ans.
Structure de la filière générale :	Cycle primaire en 4 ans/Premier cycle secondaire en 4 ans/ Deuxième cycle secondaire en 4 ans. Les huit premières années sont obligatoires.
Structure du deuxième cycle secondaire :	L'enseignement est dispensé soit dans un *gymnasium* (supprimé en 1980 dans le cadre de la Réforme « Stipe Suvar », puis réinstauré), deux écoles normales, les établissements confessionnels, les écoles d'art (musique, arts appliqués et ballet), les écoles techniques qui couvrent une vingtaine de domaines techniques les écoles professionnelles à cycle de trois ans qui couvrent un large éventail de métiers.

[43] Le système éducatif de la RSFY reconnaissait trois langues officielles et neuf langues « de nationalité », mais les communautés de BiH pratiquent en fait une variante régionale de l'une des trois langues officielles serbo-croates. Les trois variantes régionales sont aujourd'hui considérées comme des langues « nationales » ; la politique linguistique est désormais « un outil de promotion de la séparation nationale ». Dans le domaine de l'éducation, cette séparation se manifeste aussi bien dans le contexte des matières « nationales » (histoire, études sociales, littérature par exemple) que dans la lutte pour le contrôle de ce qui constitue en réalité trois systèmes éducatifs distincts. Voir *L'éducation en Bosnie et Herzégovine : gouvernance, financement et administration*, *op. cit.*, pp. 3 *sqq*.

Examens/points de passage :	Fin d'année 4 : cohorte : environ 48 000 ; fin d'année 8 : cohorte : environ 40 000 ; fin d'année enseignement technique : environ 20 000 ; enseignement professionnel : environ 7 000 pour la Fédération (chiffre non indiqué pour la RS) (estimation de 1998).
Niveau de gouvernance :	Quatre. (1) l'État (BiH) ; L' Entité (RS et Fédération ; (3) le canton (uniquement dans la Fédération) ; la commune. La RS est plus centralisée que la Fédération, qui compte 10 cantons, chacun avec son ministère de l'éducation
Caractéristiques :	Il y a 12 Ministères de l'éducation en BiH : celui de la RS, le Ministère fédéral (FMoE, voir plus loin) et 10 ministères de canton. Le système éducatif de la BiH suit les lignes de fracture ethniques, même si l'on envisage des normes valables pour l'ensemble de la BiH et qui serviraient de base à une évaluation comparable des résultats scolaires. Les ministres ont par ailleurs signé un accord concernant la mise en œuvre d'un programme commun (70 % du contenu) avec une composante locale de 30 %, mais pour l'instant (2001) ce programme n'est pas encore en vigueur.

Tableau 1. **Les établissements scolaires, par type et par effectifs (1999/2000)**[1]

	Nbre d'Etablissements		Nombre. d'élèves		Nombre. d'enseignants		Ratio : Enseignants élèves[2]		Effectif scolaire moyen	
Ensemble	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS
Préscolarité		43	9 357	5 987	584	772	16	8		139
Enseignement primaire 1-8[3]	385	196	275 990	12 209	13 461	7 059	21	17	717	623
Secondaire 1° cycle 5-8	-	-	-	-		-	-	-	-	-
Secondaire 2° cycle :[4] Gymnasia et assimilés	212	-	71 582	54 232	6 524	3 400	11	16	338	589
Ens. professionnel[5] en 3 ans	114	-	40 328	-	1 853	-	22	-	354	-
Total	-	92	-	-		-	-	-	-	-
Enseignement supérieur[6] : universités, ét. post-secondaires et écoles normales	5U+ 7 (62)	2U+ 4 (32)	43 839	13 883	3 248	1 250	13	11	697	434

Source : CEPS, Ljubljana, 2001.

1. Les données relatives à la BiH ne sont pas fiables en raison des méthodes de collecte, qui varient, et des mouvements de population dus au retour des réfugiés et dans une moindre mesure à des migrations internes.

2. Le ratio prof./élèves dans l'enseignement préprimaire est de 2 :1 en FBiH. Il n'existe pas d'explication convaincante de ce phénomène, sinon peut-être les mouvements migratoires (flux de population de la RS vers d'autres pays). En FBiH, le ratio entre la filière générale et la filière professionnelle est de 1 :2. Cela tient peut-être au fait que les élèves de l'enseignement secondaire professionnel ne sont pas correctement décomptés. Selon les chiffres fournis par l'Observatoire, la filière professionnelle et technique accueille 93 000 des 113 000 élèves inscrits dans un cycle secondaire.

3. Les données ne permettent pas une ventilation entre les années 1-4 et les années 5-8 ; la statistique ne fournit que les données globales pour les années 1-8. 2° cycle secondaire : pas de ventilation possible entre filière générale et filière professionnelle pour la RS. Seul le total est indiqué.

4. Fédération : la ventilation est faite entre le cycle en 4 ans des « *gymnasia* et assimilés » (écoles normales, écoles d'art, écoles religieuses, écoles techniques & assimilés) – et le cycle « professionnel » en 3 ans.

5. Nombre d'établissements : rares sont les établissements « purs » proposant exclusivement un enseignement général ou exclusivement un enseignement professionnel. Les deux filières coexistent dans la plupart des cas. Dans l'enseignement primaire, on trouve de même : des établissements centraux et des « antennes » scolaires ; on donne ici les chiffres relatifs aux établissements centraux, car d'un point de vue administratif les antennes font partie des établissements centraux : elles ont le même directeur, etc...

6. Enseignement supérieur : « 5U+7 » désigne les 5 universités et les 7 *colleges* d'enseignement professionnel. Conformément aux traditions locales, le taux d'encadrement et l'effectif moyen sont calculés sur les « établissements » (= facultés, académies, *colleges*) et non sur le total universités + *colleges*. On arrive ainsi à 62 établissements.

Les problèmes

Cloisonnement, paralysie et incertitude quant à l'avenir :

- Dépendance vis-à-vis des dons, ce qui freine les initiatives de la population civile ;
- Formation très perturbée pour de nombreux enfants et jeunes ;
- Faiblesse de la rémunération enseignante et absence de gestionnaires scolaires bien formés ;
- Absentéisme et abandon scolaire. Dans le cycle obligatoire, le taux d'abandon est élevé (20.3 %) ; il est encore plus prononcé dans l'enseignement post-obligatoire (25.9 %) ;
- Absence de formation des adultes, en dépit d'un taux de chômage élevé ; absence de coordination entre les ministères de l'éducation et les services de l'emploi ;
- Données statistiques.

Cadre juridique et objectifs de l'action publique

En dépit du caractère « éclaté » du système éducatif de la BiH, le cadre juridique doit globalement beaucoup à l'héritage commun de « l'ancien régime ». Dans la pratique, il existe toutefois des variations, notamment dans les cantons « mixtes » et dans les secteurs relativement isolés de la RS.

Au sein de la Fédération, les ministres de canton sont censés susciter un débat public sur les propositions de loi et ils sont tenus de réagir aux commentaires publics ou de justifier leur réaction s'ils refusent. La Constitution de la Fédération permet aux cantons de déléguer leurs compétences « vers le haut » au profit de la Fédération, ou bien « vers le bas » au profit des collectivités locales, mais une telle délégation est rare, sauf dans les cantons à majorité croate. Toutefois, les autorités croates considèrent que dans les cantons mixtes c'est la collectivité locale qui doit être considérée comme détenant l'autorité. En l'absence de législation dûment approuvée, ce principe n'a jamais été formalisé.

À tous les niveaux du système éducatif, la coordination entre les Entités ou entre les cantons fédéraux reste très limitée. Il y a bien des réunions ministérielles à l'échelon des entités, présidées par les services du Haut représentant et auxquelles assistent des représentants internationaux. Mais les

autorités croates de Bosnie déclinent généralement l'invitation et préfèrent organiser des réunions internes.

Il a été suggéré[44] d'améliorer l'activité législative en fournissant l'assistance d'un expert aux *Commissions législatives permanentes* dont disposent les assemblées élues de la BiH. Dans le domaine de l'éducation, c'est à ces commissions que l'on pourrait confier l'élaboration des textes, avec l'aide d'une expertise fournie gratuitement par les organisations professionnelles ou par les universités d'autres pays.

Fédération

En vertu des accords de *Dayton*, chacun des dix cantons est habilité à élaborer une législation et une réglementation propres. Même si l'on constate des différences, ces législations et réglementations sont très proches.

De manière synthétique, on peut dire que sur les cinq cantons à majorité bosniaque, quatre ont adopté des lois relatives à l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire, la seule exception étant le canton de Bosna Drina-Gorazde qui (en 1999/2000) n'a légiféré que sur l'enseignement primaire et secondaire. L'enseignement supérieur pose un problème aux législateurs, notamment à Sarajevo et à Tuzla ; seul Una-Sana dispose d'une loi sur l'enseignement supérieur (1999).

Les trois cantons à majorité croate (désignés sous le terme collectif de *Herzeg-Bosna*) ont tous trois adopté un texte sur l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire. Il a également été mis en place une réglementation relative à l'Université de Mostar.

Il existe une partition ouverte au sein des deux cantons « mixtes » [Bosnie centrale et Herzégovine-Neretva (Mostar)] , notamment au niveau de l'administration, des ministères et des agences. Il n'existe pas à l'échelon du canton de législation sur l'éducation, car les assemblées fonctionnent mal. Les lois constitutionnelles relatives à l'éducation et les textes annexes les plus importants sont les suivants :

- Loi sur les établissements (Journal officiel de la République de Bosnie-Herzégovine n° 6/92,8/93 et 13/94).

[44] *Ibid*., p. 23.

- Lois sur l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire (Journal officiel de la République de Bosnie-Herzégovine n° 39/90).

- Loi sur l'Université de Dzemal Bijedic.

Toutefois, la loi préconstitutionnelle actuellement en vigueur n'a guère d'effets pratiques dans les cantons mixtes. Les établissements d'enseignement à majorité croate et les administrations publiques correspondantes s'inspirent de textes promulgués pendant la guerre par l'ancien État d'Herzeg-Bosna, qui a disparu en 1996. Ces textes réglementent l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire, mais aussi l'enseignement supérieur (Journal Officiel de la Communauté croate d'Herzeg-Bosna n°2/93). L'État croate d'Herzeg-Bosna n'a jamais bénéficié d'une reconnaissance officielle : ses actes législatifs sont donc considérés comme nuls et non avenus. Les cantons « mixtes », qu'ils soient à majorité bosniaque ou croate, ne disposent donc pas de bases légales.[45]

Republika Srpska

Les compétences légales en matière d'éducation sont réunies ici au Ministère de l'éducation de l'Entité et toutes les zones géographiques de la RS dépendent d'une instance unique, l'Institut pédagogique de Banja Luka. Il existe deux universités, l'Université de Banja Luka et l'Université de Sarajevo-Srpska (qui regroupe l'essentiel du corps enseignant serbe qui y enseignait avant la guerre).

Les lois sur l'éducation sont les suivantes :

- Loi sur l'enseignement primaire (Journal Officiel de la RS n°4/93) ;

- Loi sur l'enseignement secondaire (Journal Officiel de la RS n° 4/93 ;

- Dispositions relatives à l'enseignement supérieur (Journal Officiel de la RS n° 13/94).

Enseignement professionnel

En matière d'enseignement et de formation professionnels (EFP), deux documents principaux formulent les développements stratégiques. Au niveau de l'État, un avant-projet de loi élaboré dans le cadre du programme

[45] *Ibid*., pp. 12 *sqq*.

Phare de l'UE a reçu l'aval des ministres de la Fédération et de la RS au printemps de l'an 2000 ; il est prévu d'en tirer un projet de loi en 2001. En RS, il existe également un document relatif à l'EFP, « Stratégie et concept de changement dans le système éducatif de la RS », qui a reçu l'aval du Gouvernement de l'Entité en 1999. La FBiH ne dispose pas de texte stratégique sur l'EFP.

Administration et réforme systémique

La logique de décentralisation qui sous-tend *Dayton* fait que l'éducation est désormais l'otage du nationalisme latent en BiH. Du point de vue politique, l'éducation est considérée dans une large mesure comme le vecteur de trois histoires, trois langues et trois cultures différentes, plutôt que comme le moyen de mettre en place une entité nationale commune. Même si la politique et la pratique ne diffèrent pas de manière significative d'une Entité à l'autre ou d'un canton à l'autre, la politique de séparation rend la coordination difficile. L'absence de clarté sur la répartition des compétences entre les quatre niveaux de gouvernance ajoute une contrainte supplémentaire.

Paradoxalement, la décentralisation ne confère pas davantage de pouvoirs aux établissements et aux enseignants. Il est également prématuré de parler de réforme « systémique », dans la mesure où pour l'instant il n'existe pas de « système » bien défini en BiH.

On recense au bas mot 12 Ministères de l'éducation en BiH : celui de la RS ; le Ministère fédéral (FMoE, voir plus loin) ; et 10 ministères de canton avec pour certains d'entre eux (les cantons « mixtes ») ce qu'il faut bien appeler deux administrations parallèles. En matière d'éducation, l'enseignement primaire dépend des collectivités locales ; l'enseignement secondaire, des cantons et des collectivités locales ; l'enseignement universitaire, de la Fédération et de la RS. Les établissements primaires et secondaires ont des conseils de gestion locaux.

Il existe des *Instituts pédagogiques* en RS et dans les cantons à majorité bosniaque, sauf dans le canton d'Una-Sana, où c'est le ministère qui assume la fonction correspondante. Le canton (« mixte ») de Bosnie centrale n'a pas d'institut pédagogique. Les cantons à majorité croate et les administrations responsables de l'éducation dans les cantons « mixtes » ont un *Institut* d'éducation qui assure une prestation au bénéfice des ministères croates de canton ou des administrations correspondantes dans les cantons mixtes. Ces instances ont généralement compétence pour les programmes, la collecte de données auprès des établissements scolaires, l'évaluation scolaire, le recrutement et l'évaluation des enseignants, la formation continue des maîtres et

le développement scolaire. Mais ils sont sous-dotés en personnel et ils sont plus habitués à exercer un « contrôle » sur les établissements et les enseignants qu'à les conseiller et à leur apporter un soutien.

En septembre 2000, les ministres de l'éducation de la BiH ont signé une convention au terme de laquelle ils acceptent le principe d'une répartition « 70 %-30 % » du programme. Les 70 % correspondent au programme de tronc commun, qui s'applique à l'ensemble des élèves ; les 30 % restants, qui sont à option, portent également sur des matières obligatoires, mais avec un *contenu* qui peut être différent. Du point de vue politique, l'objectif est d'unifier le système par le biais d'un « tronc commun » qui soit neutre du point de vue ethnique. L'accord a été signé, mais il ne pourra pas entrer en vigueur tant que n'auront pas été produits des manuels insistant sur « la tolérance, le respect mutuel et une plus grande sensibilité à l'autre. »

En attendant, les contenus traduisent toujours des différences ethniques, comme on le verra plus loin. La pédagogie reste traditionnelle et axée sur les connaissances factuelles. Dans les écoles de la RS, la « défense » figure toujours parmi les matières au programme, mais elle va être remplacée en 2001 par le programme CIVITAS.

Il existe un certain nombre d'écoles expérimentales, soutenues pour la plupart par des ONG. Le programme 'Pas à Pas', qui encourage l'apprentissage interactif et l'intervention des parents, est ainsi pratiqué aussi bien dans la Fédération qu'en RS, mais uniquement dans une demi-douzaine d'écoles.

Le rôle du Ministère fédéral de l'éducation, des sciences et des sports (FMoE)

Dayton a dénié au FMoE tout rôle actif et explicite dans le domaine de l'éducation en transférant l'essentiel des responsabilités aux cantons et en décidant de faire financer l'éducation par les recettes fiscales cantonales. Le FMoE n'est pas implicitement habilité (après *Dayton*) à prendre en charge une responsabilité éducative là où les cantons n'exercent pas encore leur autorité. Mais dans la pratique, le FMoE se contente d'un rôle de coordination et son influence ne se fait sentir que dans les zones à majorité bosniaque. Les zones à majorité croate ou bosniaque ne semblent pas favorables à l'idée que les cantons puissent explicitement déléguer une part significative de leurs compétences au FMoE. Le FMoE s'efforce pour sa part de se préserver une marge de manœuvre en en référant à la Constitution, laquelle stipule que le mandat de la Fédération émane de sa mission de préservation des droits de la personne : mais en l'absence de moyens financiers ou d'autorité administrative une telle démarche est purement symbolique.

En dehors des cantons bosniaques, le FMoE, qui, dans un souci de coordination, souhaitait réunir les cantons pour discuter d'une réforme de l'action publique ou pour élaborer des projets en concertation, n'est pas parvenu à ses fins. On a vu que les Ministres croates de l'éducation préféraient tenir des réunions parallèles. L'explication la plus évidente de la faiblesse du FMoE en matière de coordination est à chercher dans le dysfonctionnement structurel qu'induit la structure « parallèle » de l'institution elle-même. Les autorités politiques croates défendent le point de vue selon lequel le FMoE ne représente pas leurs intérêts dans le domaine de l'éducation ; tant qu'elles ne changeront pas d'avis, la capacité du FMoE a jouer un rôle positif sera fortement limitée.

L'administration dans les cantons fédéraux

Les dix cantons se répartissent en trois groupes : les cinq cantons à majorité bosniaque, qui utilisent un programme « bosniaque » ; les trois cantons à majorité croate, qui utilisent un programme « croate » et les deux cantons « mixtes » qui utilisent effectivement les deux. (Il va de soi que tous les cantons fédéraux sont plus ou moins « mixtes » ; dans les cinq cantons à majorité bosniaque, les collectivités locales à majorité croate utilisent le programme croate). Lorsque l'effectif de la population desservie n'est pas suffisant pour justifier l'existence d'une école distincte, les enfants ont la possibilité de suivre le programme « majoritaire » de leur collectivité locale : le phénomène est fréquent en BiH, y compris dans la RS.

Les cinq cantons à majorité bosniaque Una-Sana, Tuzla-Podrinje, Zenica-Doboj, Bosna Drina-Gorazde et Sarajevo se servent en règle générale du « programme de tronc commun » élaboré à l'échelon fédéral pour l'enseignement primaire et secondaire et ils distribuent les manuels agréés par la Fédération, qui sont pratiquement tous financés par des bailleurs de fonds. Mais il existe de nombreux cas de figure. C'est ainsi que le canton d'Una-Sana a adopté une loi sur l'enseignement primaire et secondaire, une loi sur l'Université et une loi sur l'Inspection scolaire. Una-Sana s'est également doté de normes pédagogiques pour l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire et a réglementé les examens magistraux ainsi que les exigences en matière de perfectionnement professionnel des maîtres.

Le canton de Bosna Drina-Gorazde a adopté une loi sur l'enseignement primaire et secondaire. Ce canton, qui est le plus petit des cinq (30 000 ha. environ) vient de créer son propre institut pédagogique et il entretient un corps d'inspection, ce qui pèse lourdement sur ses frais généraux compte tenu de sa faible base de revenu et de sa dépense unitaire par élève, qui est la plus basse de la BiH. Il applique dans l'enseignement préprimaire et

primaire des normes pédagogiques et techniques approuvées par la Fédération, mais dans l'enseignement secondaire il applique ses propres normes.

Les trois cantons à majorité croate sont la Posavina, l'Herzégovine occidentale et le Livno-Tomislav (qui forment à eux trois ce que l'on appelle « *l'Herzeg-Bosna* »). On n'y trouve pas d'établissements non publics ou d'établissements d'enseignement supérieur ; contrairement aux cantons à majorité bosniaque, ils n'ont pas non plus d'instituts pédagogiques distincts. Pour leurs services de soutien à l'enseignement et pour leur enseignement supérieur, ils dépendent de l'Institut d'éducation de Mostar et de l'Université de Mostar, qui sont situés dans le canton « mixte » de Neretva. Les manuels sont généralement importés de la République de Croatie et les programmes sont pratiquement alignés sur ceux de la Croatie, même si, semble-t-il, l'Institut d'éducation a procédé à quelques aménagements en fonction des besoins locaux. Ces trois cantons ont adopté des textes sur l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire.

Les deux cantons généralement considérés comme « mixtes » sont la Bosnie centrale et l'Herzégovine-Neretva (Mostar). L'Administration, y compris les ministères et les agences, y est ouvertement coupée en deux et il n'existe guère de coordination. De même, le système scolaire et universitaire est cloisonné en fonction du programme dominant et de l'orientation culturelle. Aucun des deux cantons ne dispose d'une législation sur l'éducation, du fait que les assemblées sont paralysées depuis leur mise en place.

L'Administration dans la Republika Srpska

L'administration de l'éducation de la RS procède (comme celle des cantons fédéraux, voir ci-dessus) selon un modèle centralisé classique au sein duquel c'est le ministère central, assisté de son institut pédagogique, qui décide des priorités, prépare les budgets, contrôle les normes et les effectifs enseignants et assure la mise en œuvre du programme central par le biais de ses inspecteurs et de ses conseillers pédagogiques. Les programmes et les manuels de la RS sont très proches de ceux de la République de Serbie. Mais le Ministère de l'éducation de la RS et son institut pédagogique font de toute évidence un effort pour se doter de programmes, de manuels et d'un matériel pédagogique propres.

Gouvernance et gestion

En 1999, le Conseil de l'Europe et la Banque mondiale ont réalisé de concert une étude détaillée sur la gouvernance, le financement et l'administration de l'éducation en BiH (voir Références). Le présent rapport

exploite cette étude, notamment son analyse du rôle des différents paliers de l'Administration au sein des structures « parallèles » complexes et fortement politisées et des problèmes posés par l'absence de confiance et de communication entre eux. Par ailleurs, l'opacité du système et son cloisonnement en fonction d'intérêts nationaux étriqués font que les parents et les autres parties prenantes ne savent pas très bien à qui demander des comptes sur des questions comme l'accès, l'offre de prestations, l'utilisation des ressources ou la qualité des résultats.

En RS, où l'approche est traditionnellement centralisée et où il n'existe qu'un seul institut, les problèmes de transparence et de coordination se posent de manière moins aiguë. Mais dans la Fédération, le rôle modeste et flou du Ministère fédéral de l'éducation (FMoE) vis-à-vis des cantons (notamment des cantons à majorité croate), qui s'estiment habilités à contrôler à la fois les ressources et le contenu de l'enseignement, lui enlève toute possibilité de jouer le rôle d'instance de coordination ou de définition des normes.

Les tentatives de coordination du FMoE, qui a cherché à réunir les cantons pour débattre de la réforme de l'action publique ou pour élaborer des programmes et des manuels communs, se sont soldées par un échec en dehors des cantons à majorité bosniaque.

Face à cette situation, le FMoE s'est efforcé de se préserver une marge de manœuvre en se référant à la Constitution, laquelle stipule que le mandat de la Fédération émane de sa mission de préservation des droits de la personne : mais en l'absence de moyens financiers ou d'autorité administrative, son pouvoir reste purement symbolique. « L'idée que les droits de la personne puissent servir à cautionner l'autorité des pouvoirs publics doit être traitée avec circonspection. »[46]

Pour ce qui touche à la décentralisation, les éléments dont on dispose sur le plan international[47] ne confortent *pas* l'hypothèse courante selon laquelle la décentralisation assurerait automatiquement la promotion de l'efficience et de l'équité dans les interventions publiques. En ce qui concerne l'efficience, la notion d'efficience « allocative » ne joue *pas* sur le sort des enfants dans les pays où l'égalité d'accès aux prestations de base n'est pas encore devenue réalité. Pour évaluer l'incidence de la décentralisation sur le bien-être des

---

46 *Ibid*., p. 11.

47 Jenni Klugman « Decentralisation--:A Survey from a Child Welfare Perspective », *Innocenti Occasional Paper n° 61*. Florence : UNICEF/ICDC, 1997, p. 40.

enfants en BiH, il faut de toute évidence un complément de données et une investigation plus rigoureuse, mais les éléments disponibles donnent à penser que la décentralisation est un objectif politique et non un objectif éducatif, et que du point de vue de l'enfance, elle ne promeut pas nécessairement l'équité.

Problèmes et obstacles

Les problèmes rencontrés sont les suivants :

- *Taille réduite des unités administratives à l'échelon de l'Entité, du canton et de la collectivité locale*. Les capacités sont insuffisantes, les structures de gouvernance trop peu robustes et les économies d'échelle impossibles.

- *Absence d'autorité politique et de savoir-faire administratif dans les ministères de l'éducation.* Au moment où se mettaient en place en BiH les 12 Ministères de l'éducation de l'après guerre, un certain nombre de professionnels et de gestionnaires expérimentés ont quitté le pays ou se sont retirés des administrations publiques. Par ailleurs, on note à tous les niveaux une absence de capacité de direction moderne (élaboration d'une ligne d'action, activité législative et réglementaire, évaluation de la performance, gestion des ressources, système d'information transparent et précis). On s'efforce de traiter certains de ces problèmes par le biais de projets pilotes financés par des dons ; mais il faudrait une évaluation systématique des besoins de formation et du dispositif de formation.

- Absence d'un cadre permettant aux élèves d'étudier dans différentes unités administratives ou de passer d'une unité à l'autre.

- *Absence de législation ; excès de législation*. On ne recense pas moins de 11 bases juridiques différentes pour l'enseignement secondaire ; d'où une confusion et une absence de normes ou de mesures de la qualité communes à l'ensemble de zones de la BiH.

- *Pas de conscience de la nécessité du changement*. On note à plusieurs échelons de l'Administration notamment au niveau des cantons, et, pour la RS, aux échelons sub-ministériels, une absence de motivation pour la conception ou la mise en œuvre de l'innovation. Dans les autres anciens pays communistes, les changements ont été plus rapides, stimulés qu'ils étaient souvent par les projets d'adhésion à l'Union européenne ; mais en RS, le processus a été freiné par la

guerre et par le statu quo « absolu » imposé par Dayton. Les vestiges d'anciennes attitudes bureaucratiques bloquent toujours l'innovation.

- *Absence de participation des parents, des communes, des écoles et des enseignants*. Il faudrait que se créent des réseaux de parents, d'écoles, d'universités et d'établissements d'enseignement pour échanger des idées et concevoir en commun les programmes. Il conviendrait de mettre en place à l'échelon national une Conférence des recteurs et des rencontres régulières entre les parties prenantes du système scolaire et les directeurs et de prévoir des répliques au niveau de la Fédération, de la République et des cantons.

- *Politisation excessive*, *affrontement stérile des intérêts nationaux et prise de décision* « *descendante* ». Il faut que les trois composantes de la BiH se retrouvent autour d'une approche « ascendante » du changement. Il conviendrait de prendre comme point de départ les points de convergence et de prévoir le maximum de flexibilité pour aborder les divergences.

- *Absence d'information précise dans le domaine de la gestion*. La mise en place d'une base de données complète (Système d'information pour la gestion de l'éducation ou SIGE) s'impose d'urgence. Pour l'évaluation du personnel, les gestionnaires scolaires utilisent souvent l'information que leur fournissent les instituts pédagogiques. Il existe des méthodes modernes qui permettent d'évaluer la valeur ajoutée créée par l'enseignement dans tel ou tel établissement ou de faire le lien entre l'évaluation des maîtres et les besoins de formation continue.

- *Absence de lien entre l'éducation et le redressement économique*. L'éducation doit être le moteur du redressement ; elle doit stimuler le développement économique et obéir à sa logique. Il faudrait véritablement que les Ministres de l'éducation et les Ministres de l'emploi se réunissent pour évoquer leurs problèmes communs. Pour l'essentiel, l'éducation doit être au service du marché de l'emploi et il faut conseiller les agents sur les moyens d'y parvenir. Un plan concerté intéressant à la fois l'emploi et l'éducation, notamment pour les élèves à partir de 15 ans, serait indispensable.

Égalité des chances en matière d'accès et de résultats

Appartenance ethnique

L'appartenance ethnique soulève une question fondamentale par rapport à la visée de l'éducation : les systèmes éducatifs ne doivent pas se contenter de traiter *convenablement* les minorités ; ils se doivent de *promouvoir* l'esprit d'égalité et la tolérance parmi les groupes ethniques et culturels. La Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant traduit cette vision d'un système éducatif qui répand un message de tolérance. Aucun pays de l'aire ESE n'est homogène du point de vue ethnique, linguistique ou religieux. Or, la gravité des litiges ethniques ou linguistiques dépend dans une large mesure du traitement qui a été réservé aux minorités par le passé. L'oppression et l'injustice antérieures provoquent souvent de vifs ressentiments. À la suite de la partition de la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RSFY), certaines minorités sont désormais majoritaires dans les nouveaux États et elles sont parfois tentées d'user de leur pouvoir pour redresser les torts. D'autres minorités sont par contre restées minoritaires, mais du fait de la décentralisation, elles sont désormais, elles aussi, à même de prendre le contrôle de la prise de décision locale au détriment d'autres groupes.

La RSFY était le pays le moins homogène d'Europe. Jusqu'aux changements intervenus en 1989, c'était une fédération multinationale avec un système de droits nationaux à trois étages. On avait tout d'abord les six « nations de Yougoslavie » officiellement reconnues : Croates, Macédoniens, Monténégrins, Musulmans (reconnus en tant que nation depuis le recensement de 1971), Serbes et Slovènes. Chacune d'entre elles disposait de son propre *homeland*.[48] On avait ensuite les dix « nationalités ethniques de Yougoslavies », auxquelles avaient été reconnus des droits en matière de langue et de culture : Albanais et Hongrois concentrés en Voïvodine et au Kosovo ; Bulgares ; Tchèques ; Rom, Italiens, Roumains, Ruthènes, Slovaques et Turcs. On avait troisièmement les « autres nationalités et groupes ethniques » : Grecs, Juifs, Autrichiens, Russes, Ukrainiens, Allemands, Polonais et « Yougoslaves ».

Le schéma d'accès de ces minorités à un certain nombre de droits en matière d'éducation, de langue, de politique et de religion était et reste très variable, la seule constante étant le statut relativement modeste réservé globalement aux populations Rom (tzigane). La Yougloslavie avait la plus forte concentration de populations Rom d'Europe : ils étaient selon les estimations 800 000 en 1981. En 1982, les autorités de Belgrade ont confirmé aux Rom leur

[48] Exception faite pour les Albanais du Kosovo, ce qui est très important.

statut de nationalité, au même titre que les autres minorités nationales, mais l'application n'a pas été uniforme dans les six républiques. (La Constitution de la Bosnie-Herzégovine a ainsi attendu 1989 pour leur accorder le statut de groupe ethnique.)

Même si la plupart des Rom ont renoncé à la vie nomade et sont désormais sédentarisés, une majorité d'entre eux gardent un niveau de vie très inférieur à la moyenne économique. La discrimination opère à l'école, sur le lieu de travail, au niveau du logement et des soins de santé, mais aussi dans la rue ; ils ne sont que quelques centaines à avoir suivi une formation universitaire et à exercer une profession. Des incidents se produisent parfois : on a vu des Rom se voir refuser le droit de vote ou le droit d'enterrer leurs morts dans le cimetière local[49] et les violences à l'encontre des communautés Rom sont désormais plus fréquentes.

Langue d'instruction

En RS, c'est le serbe qui est la langue d'instruction. Dans les dix cantons de la Fédération, la langue d'instruction est généralement la langue de la majorité de la population : un programme « bosniaque » est prévu pour les cinq cantons à majorité bosniaque et un programme « croate » dans les trois cantons à majorité croate ; les deux cantons mixtes pratiquent effectivement le double programme, selon l'appartenance. On a vu que *tous* les cantons étaient plus ou moins des cantons « mixtes » : dans les cantons bosniaques notamment, on trouve souvent des écoles qui suivent le programme « croate ».

Lorsqu'un groupe minoritaire n'a pas un effectif suffisant pour que l'instruction dans la langue correspondante se justifie, les enfants ont le droit de s'inscrire dans une classe qui suit le programme majoritaire et où la langue est celle de la majorité locale. Il y a là un fait encourageant. Il est rare, voire exclu, qu'un enfant soit refusé dans un établissement de la BiH tant que lui-même et ses parents sont d'accord pour une scolarisation respectant le programme dominant, avec toutes ses composantes nationales et linguistiques.[50]

Ressources/offre

La Constitution titiste de 1974 avait prévu une dévolution de compétences au profit des républiques et des provinces membres de la RSFY

---

49 Hugh Poulter, *The Balkans :Minorities and States in Conflict*, p. 90.

50 *Education in Bosnia and Herzegovina : Gouvernance, Finance and Administration*, *op. cit.*, p. 12.

pour la politique et le financement des services sociaux (éducation comprise). Mais les ressources locales étaient très inégales et l'offre variait suivant l'Entité considérée, voire au sein de la même Entité. C'est ainsi que les ressources consacrées à l'éducation par la République de BiH étaient inférieures d'un tiers à celles de la Slovénie et inférieures à celles de la Croatie ou de la Serbie. Au sein de la BiH, la dépense unitaire par établissement oscillait entre 5 000 et 15 000 dinars.

Actuellement, les deux Entités n'ont pas le même mode opératoire pour le prélèvement et la répartition de la recette fiscale. En RS, la levée de l'impôt et la prestation de services sont centralisées ; les collectivités locales passent un accord avec le pouvoir central pour la répartition de la recette fiscale. Dans la Fédération, l'impôt est collecté dans chaque canton au niveau municipal et local. La Fédération détermine le barème d'imposition et garde pour elle certaines recettes (environ 38 % des sommes collectées). Les cantons perçoivent environ 54 % de la recette fiscale fédérale et les collectivités locales environ 8 %. Les différences d'une région ou d'une localité à l'autre en matière de besoins ou de ressources ne sont pas prises en compte. Les variations géographiques sont donc considérables : en 1998 par exemple, une analyse montre que la capacité de prélèvement fiscal des cantons oscillait entre 250 DM par habitant et 990 DM ; le même écart pouvait être observé par rapport à la dépense par habitant. Par ailleurs, la structure par âge (et donc l'effectif de la population scolaire) est différente d'un canton à l'autre ; et un canton doté d'une université est amené à dépenser davantage pour l'éducation.

Le développement consacré un peu plus loin au financement montre que la dépense par élève de l'enseignement primaire ou secondaire varie de plus du simple au double au sein de la Fédération, et du simple au triple au niveau de la BiH, RS comprise. Les zones à majorité croate ont une dépense unitaire systématiquement supérieure à la moyenne de la Fédération. Les dépenses au titre de la rémunération des enseignants varient elles aussi considérablement, même si le nombre d'élèves par enseignant est à peu près partout le même (20 :1 pour la Fédération et 18 :1 en RS). Ces variations s'expliquent toutefois par les situations locales et par la tendance à maintenir le plus d'enseignants possible dans leur emploi.

L'expérience internationale montre bien entendu qu'une dépense unitaire par élève peu élevée n'est pas nécessairement synonyme de faible niveau de qualité, si du moins certaines normes minimales sont respectées. En mettant en place des normes nationales de qualité, on ferait donc plus avancer l'égalité qu'en s'intéressant de manière trop étroite à la dépense par élève. Il

existe un projet de création d'un Fonds pour la qualité[51] destiné à aider les zones les plus pauvres et les moins favorisées sur le plan social à atteindre ce niveau minimum grâce à une allocation sélective de crédits supplémentaires, ce qui rendrait l'offre plus équitable. Priorité serait donnée au matériel de soutien utilisé pour la formation des maîtres. Pour améliorer l'égalité, on peut envisager un second instrument : la collecte et l'analyse de données fiables sur les intrants, les processus et les résultats par la mise en place, à l'échelle de la BiH, d'un système d'information sur la gestion de l'éducation, accompagné d'un suivi systématique et fiable des résultats des élèves (voir le point « évaluation » ci-dessous).

Le système d'EFP

La décentralisation a ralenti le processus de convergence progressive des programmes d'étude, qui avait été approuvé par la Fédération et la RS en mai 2000. Les unités administratives ne sont pas toutes dans la même situation économique et sociale et il existe donc des différences entre elles pour ce qui touche à l'accès, à l'éventail et à la qualité des formules d'EFP proposées aux élèves. Par ailleurs, les contraintes financières et ethniques font que les élèves ne peuvent pas s'inscrire dans une autre unité administrative que celle à laquelle ils appartiennent ; en outre, les qualifications ne sont pas toujours reconnues ailleurs. Toutefois, le projet d'EFP du programme PHARE de la CE a permis de valider six programmes communs, intéressant aussi bien la filière générale que la filière EFP (2000).

Besoins spéciaux

L'accès reste limité pour les enfants ayant des besoins spéciaux. Par le passé, ces enfants étaient souvent placés dans un établissement spécial. Cela ne favorisait pas leur intégration sociale ou éducative et méconnaissait leur droit à une formation permettant leur plein épanouissement. Le terme de « défectologie », toujours utilisé, reflète ce type d'attitude, de même que l'approche essentiellement médicalisée, qui traite la déficience plutôt que l'intéressé. On peut citer un certain nombre de développements positifs, mais les séparations et les privations liées à la guerre n'ont fait qu'accentuer le fossé. Par ailleurs, on recense un nombre très important d'enfants ayant subi des atteintes physiques du fait de la guerre, pour lesquels le milieu scolaire se doit de prévoir un accueil particulier.

---

[51] World Bank Education Development Project, 2000.

Les enfants réfugiés ou déplacés ne sont pas les seuls concernés : toute la jeunesse de BiH est en fait victime d'un traumatisme personnel et social dont les manifestations ne sont pas nécessairement visibles en classe. Le phénomène n'est pas toujours reconnu et dans bien des cas les établissements et les enseignants ne sont pas en mesure de proposer les soins et l'aide indispensables. Il s'ensuit que certains enfants abandonnent la scolarité, restent chez eux ou se tournent vers d'autres filières, comme la filière artistique, qui leur permettent de mieux de mieux maîtriser leurs émotions.

Les enfants réfugiés et déplacés ont eux aussi des « besoins spéciaux ». L'expérience vécue peut avoir causé un traumatisme ; les retards de scolarité sont presque inévitables, en raison du temps perdu, de la destruction du foyer ou de l'école ou de la disparition d'enseignants. Les parents sont parfois au chômage ; dans le cas des réfugiés, les enfants ont parfois des problèmes de langue à l'école. On s'efforce certes d'intégrer ces enfants, mais les établissements sont soumis à une forte pression, notamment dans les zones qui ont connu un afflux massif de familles rentrant chez elles après un déplacement interne.

Il n'est certes pas toujours commode ni même dans l'intérêt de l'enfant, d'inscrire tous les enfants victimes d'un handicap dans une classe ordinaire, mais les autorités scolaires se devraient d'intégrer plutôt que d'exclure, de faire preuve de souplesse plutôt que de rigidité, pour que ces enfants conservent toutes leurs chances dans la vie.

Éducation et accueil des plus jeunes

Les jardins d'enfants et les crèches sont payants ; le montant est assujetti à des critères sociaux et financiers. Ces critères peuvent être variables d'une entité à l'autre, mais il est prévu en RS un montant mensuel de base de 60 DM ; la Fédération pratique à peu près le même barème. En règle générale, les enfants d'anciens combattants bénéficient d'une subvention, dont le montant est fonction du handicap parental ; c'est également le cas pour les personnes en situation difficile, mères célibataires notamment. La plupart des jardins d'enfants ont une liste d'attente. L'accès à la préscolarité est concentré dans les communes importantes. On ne trouve que peu de jardins d'enfants ou de crèches en milieu rural et les besoins sont mal connus. Pour les enfants vivant dans les fermes isolées, le jardin d'enfants mobile pourrait être une solution.

Problèmes de financement

Les dépenses au titre de l'éducation représentent en moyenne 33 % des dépenses publiques ; il peut y avoir un écart de 200 à 300 % en termes réels

d'une unité administrative à l'autre. La FBiH tend à dépenser beaucoup plus que la RS. Les salaires représentent jusqu'à 90 % du budget correspondant, alors que les dépenses de matériel (manuels inclus) ne dépassent souvent pas 1 ou 2 %.

En matière de financement, il y a eu dévolution de compétence de l'État (BiH) aux Entités, et de l'État aux cantons au sein de la Fédération. Mais la dotation cantonale est souvent insuffisante pour couvrir toutes les prestations collectives, éducation comprise. Pendant la guerre, le financement de l'éducation provenait de Sarajevo ou de Mostar. Il en est résulté deux systèmes différents n'ayant pas les mêmes normes ; cette inégalité reste perceptible dans la BiH actuelle (voir Tableau 2).

La dotation aux établissements est fonction du nombre de classes, le taux d'encadrement ne pouvant être supérieur à un enseignant pour 28 élèves. Les établissements sont autorisés à pratiquer une activité commerciale pour se financer.

On note par ailleurs un grave déséquilibre entre dépenses d'équipement et dépenses courantes. En 1998, le canton d'Una-Sana a ainsi consacré 92 % de ses dépenses aux salaires et rémunérations, et 2.1 % seulement aux dépenses d'équipement (zéro % pour la construction) ; même dans les zones à forte activité de reconstruction comme Sarajevo, les pourcentages correspondants étaient de 74.6 et 10.1 %. Depuis la fin de la guerre, ce sont les bailleurs de fonds internationaux qui financent la presque totalité de l'investissement en capital ; mais cette contribution n'apparaît pas dans les plans de développement des cantonaux et il est clair qu'elle ne pourra pas perdurer. Il conviendrait de dresser un état des constructions scolaires pour étayer un plan systématique de renouvellement des infrastructures et pour déterminer les zones à forte croissance démographique qui exigent la construction de nouvelles écoles. En RS, nombreux sont les bâtiments scolaires en piètre état, alors que les dépenses d'équipement restent faibles.

Tableau 2. **Effectifs scolaires, dotation budgétaire et dépenses unitaires**
(Classement des cantons en fonction de l'indice de la dépense unitaire dans le primaire ; colonne 5)

Canton	PRIMAIRE					SECONDAIRE				P/S ratio[2]
	Nb. de cantons	Effectif étudiant	Budget milliers de DM	Dép. Unitaire DM/élève	Indice[1]	Effectif étudiant	Budget milliers de DM	Dép. unitaire DM/élève	Indice[1]	
Gorazde Drina	5	3 277	1 613	492	100	1 333	777	583	100	0.84
Tuzla Drina	3	68 239	45 056	660	134	25 193	19 600	778	134	0.85
Zenica Doboj	4	53 901	37 535	696	142	18 988	17 632	929	160	0.75
Bosnie centrale	6	31 327	22 000	702	143	10 120	11 000	1 087	187	0.65
Una-Sana	1	36 408	26 905	739	150	11 734	12 570	1 071	184	0.69
Sarajevo	9	43 663	34 000	779	158	20 950	26 000	1 241	214	0.63
« Herzeg. Bosna »	10	7 251	6 503	897	182	2 484	3 307	1 331	229	0.67
Neretva	7	24 784	22 727	917	186	10 023	13 128	1 310	225	0.70
Posavina	2	3 942	4 444	1 127	229	1 204	1 834	1 523	262	0.74
Herzégovine occidentale	8	9 885	11 757	1 189	242	3 107	4 765	1 534	264	0.78
Fédération		282 677	212 540	752	153	105 136	110 613	1 052	181	0.71
Republika Srpska		128 412	66 755	520	106	55 893	26 889	481	83	1.08

1. Indice du coût unitaire pour 5 unités cantonales égal à 100.

2. Rapport entre la dépense unitaire dans le primaire et la dépense unitaire dans le secondaire.

Sources : Les effectifs étudiants (inscriptions de 1998) ont été recensés pour le Rapport du Conseil de l'Europe /BM, op. cit., 1999, p. 52. Les dotations budgétaires cantonales de 1999 ont été recensées par le Ministère fédéral de l'éducation.

Les problèmes posés par le financement de l'éducation en BiH ont fait l'objet d'études sérieuses (voir Références) ; nous n'évoquons ici que les principaux. (1) Le système ne traite pas les inégalités en matière de besoins de ressources ; (2) il n'existe pas de schéma commun dans les transferts de recettes entre l'État et le pouvoir local ; (3) les dépenses par élève du primaire et du secondaire sont très variables en BiH ; (4) le taux d'encadrement reste très généreux, ce qui gonfle la facture salariale alors que les salaires restent bas ; (5) le niveau très bas des dépenses d'équipement ne saurait perdurer sans dommage grave pour l'infrastructure.

Programme d'études : les intentions et la réalité

Normes et programme

La conception et la mise en œuvre sont l'apanage exclusif des cantons fédéraux et de la Republica Srpska ; il est donc difficile de parler de « programme » ou de « normes » dans le cas de la BiH : les généralisations sont impossibles.

Mais dans le cadre d'un nouveau projet de la Banque mondiale, il se met en place une instance, la « Standards and Assessment Agency » [Agence des normes et de l'évaluation] (SAA). Cette agence desservira toute la BiH ; elle est gouvernée par un directoire de neuf membres comprenant trois Serbes, trois Croates et trois Bosniaques, auxquels s'ajoutent des observateurs de la Commission européenne, de la Banque mondiale et des organes internationaux d'évaluation, qui n'ont pas le droit de vote. La réflexion qui a inspiré cette création est que compte tenu de la situation actuelle en BiH, il n'est ni possible ni politiquement acceptable de chercher à *unifier* le programme, alors que l'idée de *normes* communes est réalisable, acceptable et utile du point de vue pédagogique, notamment par rapport aux résultats de la formation.

Qualité du programme

Programme, formation des maîtres, évaluation et examens, mais aussi gouvernance centrale et locale des établissements d'enseignement : autant de questions qu'il convient d'aborder non pas séparément, mais globalement, de manière intégrée. La qualité et l'efficacité de chaque composante dépendent de la qualité et de l'efficacité des autres et influent sur cette qualité et sur cette efficacité.[52] La qualité pâtit d'une conception trop étroite (quantitative) et

[52] Par « programme » on entend ici les principes, la philosophie de l'enseignement, les objectifs et les contenus de l'instruction, mais aussi les supports, notamment écrits, nécessaires à cette instruction. Il faut y ajouter le

technique de la notion de « programme » et elle est sensible à des considérations politiques. Ces questions sont abordées ci-dessous au point « Questions et obstacles ».

***Conception et application du programme : état de la situation*[53]**

Depuis la fin du régime communiste, la rénovation des programmes a connu trois phases : 1990-1992, avec la « nationalisation » des programmes opérée par les trois groupes ethniques principaux ; de 1992 à la fin de la guerre, avec l'amorce d'une divergence des programmes ; et la période de l'après guerre, avec la consolidation de la séparation entre les programmes.

Les trois programmes présentent trois traits distinctifs. Premièrement, il s'agit dans les trois cas de programmes nationaux, en ce sens que l'accent est mis sur la langue, l'histoire et la culture du groupe correspondant. Le groupe serbe utilise l'alphabet cyrillique, alors que les autres utilisent l'alphabet romain. Deuxièmement, le programme censé être appliqué dans les écoles et dans les classes est surchargé. Il y a là un problème, notamment pour les petites classes de l'enseignement primaire : en mathématiques par exemple, les exigences sont telles sur certains points que même les enseignants éprouvent des difficultés. Ensuite, on privilégie l'information et l'acquisition de connaissances plutôt que les savoir-faire et le développement personnel. Troisièmement, le programme est dans les trois cas hétéroclite et assez ou totalement éloigné de la réalité quotidienne des élèves.

À la suite de *Dayton*, la prise de décision et la mise en œuvre ont été dévolues aux deux Entités (Fédération/cantons et RS), ce qui se traduit par un « éclatement » et une « déconcentration » du programme en termes de mesures publiques et de pratiques dans la classe. Jusqu'à une date récente, les tentatives du Ministère fédéral de l'éducation (FMoE) pour jouer un rôle de coordination, en réunissant les cantons et en les conviant à discuter la réforme des programmes ou à concevoir ensemble les programmes ou les manuels, se sont généralement soldées par un échec en dehors des cantons à majorité bosniaque. Il s'ensuit que depuis *Dayton*, trois programmes distincts coexistent dans l'État de BiH : un programme bosniaque le « Tronc commun fédéral », voir plus loin

---

régime des épreuves et des examens qui permettent d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs du programme.

53 On se contente ici pour l'essentiel d'une évaluation qualitative faute de données quantitatives fiables (voir *Support in OCDE Thematic Review of Educational Policy in South-Eastern Europe*, Centre for Educational Policy Studies, Ljubljana, septembre 2000.

dans les cinq cantons à majorité bosniaque ; un programme croate dans les trois cantons à majorité croate et un programme « mixte » dans les deux cantons « mixtes ». La RS a son propre programme, qui est pour l'essentiel celui de la Serbie.

Tronc commun

Après plusieurs faux départs, le FMoE a produit en 1998 un programme révisé de tronc commun pour la Fédération. Il se substitue au programme qui avait été en vigueur au cours des dix années précédentes. Les dix cantons de la Fédération de BiH sont censés appliquer le « Programme fédéral de tronc commun » dans l'enseignement primaire (années 1 à 8), dans les *gymnasia* et l'enseignement secondaire (années 9 à 12) et dans la filière professionnelle et technique de l'enseignement secondaire. Mais la mise en œuvre s'avère malaisée, même si l'on note une amorce de convergence. En réalité, le programme de tronc commun est appliqué essentiellement sinon exclusivement dans les cantons à majorité bosniaque. Le Tableau qui suit (fondé uniquement sur des estimations) présente l'état d'avancement actuel de cette mise en œuvre :

Tableau 3. **État d'avancement de la réforme du programme**
(en pourcentages)

Etat d'avancement	Primaire	Secondaire	EFP
Adoption et mise en œuvre du nouveau programme	60	60	60
Couverture et diffusion du nouveau programme	60	50	50
Formation des maîtres au nouveau programme	70	70	70
Disponibilité et utilisation du nouveau matériel pédagogique	60	50	50

Source : CEPS, Ljubljana, Septembre 2000.

Le processus de conception

À partir du nouveau programme de tronc commun du « cadre programmatique » produit par le FMoE, les Instituts pédagogiques (IP) rédigent les programmes qui seront effectivement utilisés par les cantons bosniaques de la Fédération. On trouve un de ces Instituts dans chaque canton, où il est parfois rattaché au MoE cantonal.[54] Ce sont ces mêmes IP qui conçoivent les programmes destinés aux cantons croates et pour la RS, à partir des programmes de la Croatie et de la Serbie. Du point de vue de la structure de l'instruction, on trouve aussi bien dans la Fédération qu'en RS des groupes de travail spécialisés qui produisent pour chaque matière des avant-projets, soumis ensuite à l'approbation du MoE. Ces groupes (de cinq à 10 membres) sont généralement composés d'universitaires ou de spécialistes travaillant à l'IP : ce ne sont pas des concepteurs professionnels. La coopération et la coordination entre disciplines sont rares. C'est ce qui peut expliquer jusqu'à un certain point le privilège accordé au contenu dans le nouveau programme ainsi que l'absence de cohérence d'une matière à l'autre.

Les composantes du programme

En septembre 2000, les Ministères de l'éducation des trois systèmes, bosniaque, serbe et croate, ont signé une convention par laquelle ils acceptent la répartition « 70-30 % » du programme de tronc commun : aux 70 % du tronc commun obligatoire vient donc s'ajouter une composante de 30 % fixée à l'échelon local (généralement à l'échelon cantonal). Ce dispositif nouveau est conçu pour prendre en compte les capacités et les intérêts individuels des élèves, accueillir convenablement les éléments particulièrement doués et faire

[54] Dans le cas des cantons « mixtes », il y a coexistence de deux instituts.

une place aux intérêts ou aux besoins locaux. Cette convention a été signée, mais elle n'est pas encore appliquée car il faut d'abord produire les manuels intégrant « la tolérance, le respect mutuel et une plus grande sensibilité à l'autre ».

La répartition « 70-30 » prévue devrait théoriquement donner une plus grande latitude aux établissements et faire progresser l'activité de planification des communes et des écoles. Mais pour l'instant cette répartition reste artificielle et son application laisse beaucoup à désirer. Premièrement, on ne voit pas bien à quoi correspondent ces pourcentages. S'agit-il de contenus, de volumes horaires ou d'objectifs quantifiés ? Deuxièmement, l'influence locale est presque totalement absente dans la pratique. La seule chose sur laquelle les enseignants puissent se prononcer est le dispositif méthodologique adopté dans la classe – mais même là, la surcharge encyclopédique et l'accent mis sur l'acquisition de connaissances déterminent déjà la méthode pédagogique. Par ailleurs, le programme ne s'intéresse guère à la pédagogie et l'idée d'intégrer le contenu de l'instruction et sa forme y est presque totalement absente.

Le *document d'accompagnement* du nouveau programme comporte une brève introduction sur le rôle de l'enseignement et sur les objectifs d'ensemble du système. Viennent ensuite les descriptifs par matière [*syllabus*] en fonction de l'année considérée et du palier du cursus (primaire ou secondaire). Les *syllabi* sont très axés sur les disciplines ; il s'agit en fait de « consignes écrites » qui se contentent d'énumérer les contenus à transmettre. Le programme ne donne aucune indication sur les modalités de la collaboration entre les élèves et le maître dans le cadre de la classe ; en fait, le programme est de manière générale conçu comme un « document » *réglementant le système* et il ne s'intéresse pas au processus pédagogique réel qui se déroule dans la classe ou en dehors de la classe.

Liste des matières

La notion de programme de tronc commun applicable dans l'ensemble de la Fédération constitue indubitablement une avancée. Mais rien n'a véritablement changé par rapport à la période de l'avant-guerre. La *liste des matières* est à peu près la même dans les Entités et dans les cantons. Dans l'enseignement primaire par exemple, le nombre de matières augmente progressivement entre l'année 1 (10 matières) et l'année 8, où sont enseignées environ 15 matières (mathématiques, langues maternelle, langue vivante, humanités et sciences exactes, auxquels s'ajoutent l'enseignement artistique et l'éducation physique). La programme de la filière secondaire générale (*gymnasium*), qui comporte quelque 16 matières, couvre la langue maternelle, deux langues vivantes et le latin, et pour la partie scientifique, un enseignement

de biologie, de chimie et de physique à côté des mathématiques. Les enseignements théoriques portant sur la philosophie, la sociologie, la logique et l'histoire-géographie complètent la liste avec l'enseignement artistique, la musique et l'éducation physique. Mis à part certaines formes d'instruction civique/sociale, le programme du cursus primaire et secondaire ne comporte aucun enseignement nouveau.

La remarque concernant la philosophie et le contenu du programme général s'applique également aux *syllabi* : les choses en sont à peu près au même point qu'avant la guerre, sauf en ce qui concerne les matières dites « nationales » (langue maternelle, histoire, sujets de société, arts) pour lesquelles la nouvelle mouture s'efforce de traduire et de promouvoir l'identité nationale. Dans les intitulés, la seule différence observable est en fait la langue maternelle, qui est respectivement le bosniaque, le croate et le serbe. Dans les cantons et communes à majorité croate, les contenus sont pratiquement calqués sur ceux du système éducatif de la République de Croatie. En RS, le contenu reflète visiblement l'inspiration du système éducatif serbe. En ce qui concerne les Bosniaques, le programme correspond dans une large mesure à l'image culturelle et historique idéale que cette communauté avait d'elle-même avant *Dayton*. Mais même dans ce cas, le programme a été actualisé plutôt que refondu.

Enseignants, élèves et parents s'accordent à dire que les programmes sont toujours aussi surchargés, encyclopédiques et axés pour l'essentiel sur l'acquisition de connaissances. L'incidence sur la pédagogie et l'acquisition, sur la perception et le perfectionnement des compétences supérieures et sur la préparation des élèves à la vie est décisive.

Enseignement et assurance qualité

Dans le cursus « réel », le contrôle externe de la qualité incombe aux MoES cantonaux, au personnel des IP ou aux inspecteurs scolaires. Le contrôle interne est généralement assuré dans la Fédération par les directeurs d'établissements ou par des pédagogues, et en RS par un inspecteur ou par des pédagogues. Mais le contrôle de la qualité pâtit beaucoup des contraintes sur les ressources.

On trouve au sein des trois sous-systèmes un petit nombre d'écoles expérimentales, généralement créées par une ONG locale ou internationale. C'est ainsi que le cursus « Pas-à-pas », qui encourage l'apprentissage interactif et la participation des parents, est utilisé aussi bien dans la Fédération qu'en RS, mais seulement dans une demi-douzaine d'écoles. Sauf dans ces cas isolés, l'approche didactique utilisée en classe est donc généralement centrée sur

l'enseignant et obsolète ; la plupart des écoles respectent le programme traditionnel, qu'elles enseignent de manière rigide en privilégiant la mémorisation et les connaissances factuelles. Le cours magistral reste la méthode la plus fréquente, même dans le primaire. On a donc un public composé d'apprenants passifs et non d'élèves participants activement au processus de formation. Les enseignants, qui n'ont pas de contacts avec les expériences étrangères récentes, ont souvent le sentiment d'être parfaitement alignés sur les normes européennes alors qu'ils seraient incapables de définir ces normes. Une bonne formation continue en milieu scolaire serait de nature à développer chez eux une attitude faisant davantage place aux interrogations et à la réflexion.

Manuels et soutiens pédagogiques

Les manuels soulèvent des questions similaires. Pour les matières ne relevant pas de la composante « nationale », rien ne prouve que les manuels publiés par le FMoE soient inacceptables pour les cantons. Pour ce qui touche aux matières « nationales », les manuels publiés par la Croatie, la Serbie et la Fédération sont utilisés en parallèle : seul le matériel pédagogique approuvé par la Commission fédérale est admis dans les classes. Le Bureau du Haut Représentant (BHR) est intervenu directement, en concertation avec le Conseil de l'Europe, pour faire retirer des manuels les contenus trop « explosifs » et il compte assurer le suivi de cette opération. Selon des rapports antérieurs,[55] enseignants, élèves et parents d'élèves sont d'avis qu'il faut recentrer le débat et abandonner les « querelles ethniques » au profit de questions comme la qualité et la conception des manuels, leurs auteurs (qui sont pour l'instant essentiellement des « universitaires ») et la pénurie de matériel pédagogique d'accompagnement.

Réforme du programme

Il n'existe pas en BiH, au niveau de l'État, de structure institutionnelle ou de mécanismes formels susceptibles de produire et d'imposer un certain nombre de normes communes en matière de programme ou de résultats de la formation scolaire. Ces normes assureraient pourtant la cohérence conceptuelle du système éducatif et permettraient de surmonter les différences locales qui sont naturelles entre les Entités et les cantons. De par leur structure, comme le

---

55 Voir *Education in Bosnia and Herzégovina. Governance, Finances, Administration*. Rapport rédigé pour le compte de la Banque mondiale par un groupe de projet du Programme de réforme législative de l'enseignement supérieur et de la recherche, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

signalent de nombreux rapports antérieurs,[56] les Instituts pédagogiques ne sont pas en mesure de réformer les programmes. Ils ne disposent pas du personnel indispensable pour concevoir, piloter, faire appliquer et examiner les programmes. Ils contribuent au contraire à l'éclatement du système et à la persistance, dans la conception et la mise en oeuvre des programmes, d'une approche fortement axée sur les différentes disciplines.

On note une évolution encourageante, à savoir la signature d'une convention entre les Entités à la suite d'une réunion organisée par le TAER-CE [Programme communautaire : « *Assistance Technique à* la *Réforme de l'Éducation en BiH*] en juin 2001. Les Ministres de l'éducation des deux Entités de Bosnie et d'Herzégovine, donc le Ministre fédéral de l'éducation, des sciences, de la culture et des sports et le Ministre de l'éducation de la Republika Srpska, ont signé en présence de représentants de la communauté internationale une convention portant sur les modalités et le calendrier de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie conjointe pour la modernisation de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire général en BiH.

Cette stratégie a pour but d'aligner la filière générale de BiH sur les normes adoptées ailleurs en Europe ; elle s'appuie sur les principes généraux de la Convention de mai 2000, y compris celui de l'enseignement pluriculturel, et elle prévoit :

- L'élaboration d'une stratégie nationale fondée sur le document de réflexion théorique préparé par le CE-TAER intitulé : « Towards a Sector Development Programme in BiH General Education – Proposal for the elaboration of a Shared Strategy for a Modernisation of Primary and General Secondary Education in Bosnia-Herzegovina ».

- La mise en place d'ici septembre 2001 d'un Conseil de surveillance, avec les sous-commissions et les groupes de travail indispensables pour élaborer cette stratégie.

- La définition d'une mission, confiée au Conseil de surveillance, à ses sous-commissions et à ses groupes de travail, pour lui permettre d'accomplir sa tâche ; ces instances seront responsables devant les Ministres de l'éducation de l'Entité.

---

[56] Voir *Education in Bosnia and Herzegovina*, *op.cit.*

- La possibilité d'une incorporation dans la stratégie de méthodes élaborées dans le cadre d'autres dispositifs ou projets relatifs à l'éducation en BiH.

- La mise en œuvre, à titre expérimental, de certaines parties de cette stratégie conjointe au cours de l'année scolaire 2000/01.

- La mise en œuvre de l'ensemble des éléments de la stratégie conjointe, dès la fin de la phase préparatoire, qui est prévue pour septembre 2002.

- La coordination, avec le soutien du projet EC-TAER, des contributions des partenaires internationaux afin que l'échelon local soit pleinement associé au développement du programme de l'enseignement général en BiH.

Évaluation et examens

Dans l'ancien système, il n'existait de cadre juridique ou institutionnel en matière d'évaluation et d'examens. Cette fonction n'existait pas au niveau du ministère : toutes les compétences étaient dévolues aux écoles. Celles-ci adressaient généralement leurs résultats aux Instituts pédagogiques, qui préparaient à leur tour une synthèse à l'intention des autorités communales de l'éducation. Mais les données provenaient toutes d'un examen oral individuel des élèves et les résultats n'étaient guère hiérarchisés. La composante éducative d'un projet récent financé par la Banque mondiale prévoit la mise en place d'une Agence des normes et de l'évaluation (SAA), composée de spécialistes compétents, pour mesurer et suivre la qualité des acquis scolaires. La SAA va procéder dans l'ensemble de la BiH à une évaluation par sondage de la performance du système éducatif dans un certain nombre de secteurs clés. Une autre composante de ce même projet prévoit la création d'un système d'information sur la gestion de l'enseignement.

Dans les universités, chaque faculté à son propre examen d'entrée. Les épreuves portent généralement sur les connaissances fondamentales et factuelles et elles ne cherchent pas à déterminer si les candidats sont aptes à suivre une formation supérieure.

Problèmes et obstacles

- On privilégie l'*enseignement* au détriment de *l'apprentissage*. En d'autres termes, le programme explique ce que l'enseignant est censé faire en classe au lieu de montrer de manière explicite ce que les

élèves devraient savoir et savoir faire une fois l'instruction terminée. Le « succès » scolaire semble se mesurer à la couverture plus ou moins complète d'un programme qui a été fixé par des instances extérieures. Il en découle une méconnaissance générale de ce qu'est un enseignement de qualité : on se fonde essentiellement sur des critères quantitatifs pour juger les « bonnes » écoles.

- *La conception du « programme » est technique et étroite*. La plupart du temps, enseignants et experts assimilent le programme au cursus, à la liste des matières enseignées et au volume horaire attribué chaque année à chaque matière. Ils respectent la tradition qui veut que ce programme vienne de la hiérarchie et que leur rôle consiste à veiller à ce qu'il soit enseigné *in extenso*. Le mot « programme » est même souvent traduit par « *programma* ». Il y a là une confusion regrettable, car dans la mesure où la politique de l'éducation tend à privilégier l'autonomie et la planification décentralisée les enseignants doivent eux aussi avoir leur part de responsabilité dans les programmes.

- *La qualité est appréciée en termes quantitatifs (inputs) et non en termes de résultats*. Cette vision étroite est un obstacle majeur au changement en matière d'enseignement, d'apprentissage et d'évaluation. La définition des résultats de la formation devrait avoir une place aussi importante que la description des tâches de l'enseignant ou le calendrier et les modalités de l'enseignement.

- En BiH, le programme a essentiellement une fonction politique (notamment pour l'histoire et la langue maternelle) – et non le souci d'améliorer la qualité de l'enseignement. Pour des raisons qui dépasseraient le cadre de la présente analyse, le programme est essentiellement utilisé à des fins nationalistes et pour consolider l'équilibre des pouvoirs. Il est urgent de promouvoir la tolérance, l'équité, les droits de la personne et la paix au sein d'une population marquée par la diversité ethnique ; le programme se devrait d'œuvrer plus nettement en ce sens.

- *L'élaboration est centralisée* et ne peut donc répondre à l'évolution des besoins sociaux. Cette conception réglementaire bien arrêtée confère à tout le système scolaire une allure rigide et hiérarchique. La composante « 30 % » du programme devrait être utilisée de manière active par les enseignants et les directeurs d'établissements pour faire en sorte que les élèves voient mieux le sens de l'enseignement.

- *Congestion et surcharge.* Les disciplines sont très nombreuses : 14 en fin de cycle primaire et 16 dans le secondaire. L'exposé des contenus est bourré de faits. Dans les deux cas, cela est préjudiciable à la fonction pédagogique, à l'approfondissement des connaissances et à la préparation à l'exercice d'un métier ou à la poursuite de la formation.

- *Pédagogie didactique.* On devrait s'intéresser beaucoup plus à la méthode qui convient le mieux aux différents paliers du cursus. Tous les enseignants devraient maîtriser le processus correspondant et donc renoncer à la simple transmission des connaissances factuelles.

- *Le programme néglige les besoins de la vie réelle.* Ce point s'applique tout particulièrement aux élèves de BiH ; or les travaux récents l'ignorent systématiquement. On ne se préoccupe toujours pas d'aider les élèves à acquérir :

  – Une capacité de réflexion critique et une créativité,

  – Une employabilité et des aptitudes fonctionnelles,

  – Une capacité de base à apprendre, la capacité d'acquérir des compétences nouvelles pendant toute leur vie,

  – Les valeurs et les compétences sociales qui leur permettront de jouer pleinement leur rôle au sein d'une collectivité dont la composition, la structure, les valeurs et les points de vue évoluent en permanence.

- *Un programme pour tous*.[57] Les systèmes éducatifs actuels des pays du sud-est de l'Europe, BiH comprise, accordent souvent une importance excessive à la sélection et aux résultats de l'élite (voir l'obsession des « Olympiades ») et ne s'intéressent pas toujours suffisamment aux besoins des élèves défavorisés (par l'origine sociale, le sexe, l'appartenance ethnique ou le lieu de résidence). Il s'ensuit que même elle si obtient des résultats très significatifs lorsqu'il s'agit de promouvoir la formation des bons élèves, l'éducation ne remplit pas toujours sa fonction, qui est d'assurer

[57] Ces deux paragraphes sont repris de l'Examen thématique OCDE de la politique d'éducation dans l'Europe du sud-est : *A Proposed Outline for Authors of Country Chapters* (Douglas M. Windham).

l'égalité des chances pour toutes les catégories sociales et le développement de la société civile.

- *Pertinence pour la majorité des élèves*. On reste enclin à définir les attentes au niveau du deuxième cycle secondaire en fonction des attentes de l'enseignement supérieur. Mais en réalité, ces attentes ne concernent qu'une minorité d'élèves. Il est indispensable à ce niveau d'abandonner une formation qui privilégie les contenus au profit d'une formation privilégiant la compétence.

- *À la poursuite des « normes européennes »*. Selon une conception très répandue, la BiH devrait se fixer comme objectif ultime (en matière de programmes, de formation des maîtres, de développement des établissements) l'adoption des normes « européennnes ». Mais il est rare que l'on ait une idée précise de ce que peuvent être ces normes.

- *Nécessité d'introduire des programmes psycho-sociaux*. Il faut que l'enseignement réponde au grave traumatisme qu'a connu la presque totalité de la population (qui comprend beaucoup d'enfants) pendant la guerre. Il s'agit de prendre en compte et de guérir les blessures anciennes, de surmonter dans la mesure du possible les barrières ethniques et de prévenir les affrontements futurs.

- Absence de procédures et de données permettant de suivre et de comparer les résultats de l'éducation ; les résultats de l'évaluation n'ont aucune incidence sur la politique d'éducation. Il n'existe actuellement au niveau de la BiH ni système de suivi, ni normes précises pouvant servir de base à des comparaisons, ni de perception claire de l'intérêt éventuel de telles comparaisons, et ce à tous les niveaux. Des observations individuelles de spécialistes internationaux il ressort que le niveau réel de l'enseignement est plutôt faible.

- *Inefficience des procédures d'évaluation et d'examen*. Les enseignants doivent concevoir eux-mêmes les épreuves et il s'en remettent en général à un examen oral. Ils ne disposent ni de l'assistance professionnelle ni des normes qui leur permettraient de comparer leurs propres résultats avec ceux d'autres enseignants. L'examen d'admission à l'Université ne fournit pas d'indications plus utiles que celles que l'on peut tirer des examens professionnels de fin de scolarité ; les « doublons » de ce type sont inefficients et inutiles et ils représentent une charge pour les étudiants.

Personnel de l'enseignement

Enseignants

Les enseignants travaillent dans des conditions difficiles en BiH. Au terme d'un conflit armé de quatre années, le système éducatif n'a certes pas connu un effondrement total, mais il a subi de graves dommages sur le plan matériel comme sur le plan intellectuel. Le conflit a entraîné une réduction du personnel enseignant et détruit de nombreuses écoles ; mais le système éducatif n'en a pas moins continué de fonctionner pendant la guerre, en dépit de la peur et de l'insécurité. C'est dans une large mesure au dévouement du personnel que les élèves doivent d'avoir conservé un lieu d'étude et de rencontre. À cet égard, les enseignants ont été pour beaucoup de parents et d'élèves la lueur d'espoir pendant la crise.

Après 1995, le nombre d'enseignants à temps plein a progressé au sein de la Fédération de BiH, mais pas en RS. Cela s'explique sans doute en partie par le retour des réfugiés en BiH à la suite des accords de *Dayton* et par la réouverture de certains établissements scolaires. Le Tableau 4 met en évidence l'évolution des effectifs du corps enseignant à différents paliers du système éducatif, dans la Fédération et en RS, après la guerre.

Tableau 4. **Nombre d'équivalents enseignants à temps plein entre 1995 et 1999**

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Féd.	RS	Féd.	RS	Féd.	RS	Féd.	RS	Féd.	RS
Pré-scolarité	323	NA	443	NA	527	430	660	462	584	772
Primaire	6 985	NA	10 198	6 442	10 841	6 842	14 100	6 956	13 461	7 059
Secondaire	4 302	3 084	5 909	2 870	6 122	2 980	6 904	3 120	8 377	3 400
Supérieur	1 741	1 066	2 041	1 423	2 171	1 571	2 244	1 712	3 248	1 250

Source : CEPS, Ljubliana, 2000.

Le legs de l'ancienne tradition socialiste et de sa philosophie de l'éducation fait que les enseignants ont aujourd'hui une vue étroite de la pédagogie en général et de la formation scolaire en particulier. La plupart des enseignants de BiH se sont formés en « écoutant » leurs maîtres et ils assimilent l'enseignement à un « discours » de l'enseignant. Il s'ensuit que le concept dominant de savoir est statique et mécanique ; le processus central est l'absorption d'information. Au cours de la décennie écoulée, les enseignants ont rarement eu l'occasion de se familiariser avec les idées nouvelles et il est donc naturel que la majorité d'entre eux s'en tiennent à la notion traditionnelle de la vie scolaire et qu'ils aient en classe le comportement correspondant.

Les bailleurs de fonds internationaux et les partenaires de la coopération ont investi des sommes importantes dans la reconstruction des écoles et dans l'équipement des classes afin d'améliorer la qualité de l'enseignement. Un gros effort a également été consenti pour introduire à l'école les nouvelles pratiques centrées sur l'apprenant, grâce à des agences internationales comme la Fondation Soros ou l'UNICEF. Mais cela n'a malheureusement pas suffi pour modifier la situation ; par ailleurs, les enseignants qui n'ont pas été associés à ces initiatives ont parfois un sentiment de culpabilité, de jalousie ou de frustration dans la mesure où ils ne bénéficient pas d'un soutien similaire. Les actions qui partent de bonnes intentions peuvent donc parfois créer la confusion et aboutir au résultat opposé.

L'absence de clarté et de cohérence dans le développement de l'éducation à l'échelon national est l'un des principaux obstacles qui s'opposent à l'alignement des pratiques éducatives de la BiH sur les caractéristiques de la communauté éducative internationale. Le climat de travail et l'environnement professionnel des enseignants restent instables en raison de la prédominance des intérêts politiques. De nombreux enseignants semblent las des débats politiques qui surgissent à tout propos dès que l'on parle d'éducation et ils préféreraient des discussions de caractère plus professionnel. Certains d'entre eux souhaiteraient par exemple que la Fédération de BiH et la RS s'orientent plus résolument vers un enseignement de tronc commun, notamment au niveau des programmes d'étude, mais la chose semble politiquement difficile à réaliser.

Le financement des opérations militaires s'opère généralement par une réduction des dépenses civiles, réduction qui affecte la plupart du temps l'éducation et la sécurité sociale. C'est bien ce qui s'est passé en BiH, notamment pour les salaires du secteur public. La question des salaires figure obligatoirement parmi les priorités de tout État après un conflit, y compris dans les pays en développement. Le Tableau 5 montre l'évolution des salaires enseignants après le démantèlement de la RSFY.

Le salaire moyen des enseignants est plus élevé dans la Fédération qu'en RS (500 DM mensuels contre 400 DM mensuels). Dans la Fédération, les salaires proviennent du budget cantonal, alors qu'en RS ils sont réglés directement par le Ministère des finances. Au moment de la visite du groupe de l'OCDE, certains enseignants de la RS étaient en grève pour une question de retard de paiement. Les enseignants ont signé à la fin de l'année 1999 un accord leur promettant une augmentation comprise entre 60 et 80 DM mensuels ; mais cet accord ne s'est pas concrétisé.

Tableau 5. **Rémunération moyenne des enseignants en Bosnie-Herzégovine**
(en marks allemands)

Statut	1990	1994	1996	1997	2000
Professeur titulaire (université)	1 750	120	630	600 – 730	-
Enseignant (université)	1 300	100	450	580 - 690	-
Enseignant du secondaire	1 000	90	280 - 400	350 - 370	400 - 550
Enseignant du primaire	750	76	220 - 340	280 - 315	380 - 500

Source : Dizdar, S. 1998. A development and perspectives of teacher education in Bosnia and Herzegovina

Les conditions de travail des enseignants sont très variables. On note tout d'abord une disparité entre milieu urbain et milieu rural. L'effort de reconstruction scolaire s'est concentré sur Sarajevo. L'écart entre la rémunération des maîtres expérimentés et celles des « novices » est faible. En RS par exemple, la rémunération des enseignants progresse tous les ans de quelques DM, quels que soient les résultats obtenus. Par ailleurs, il n'existe pas de mécanisme de prime salariale permettant de dédommager les enseignants pour les inciter à suivre une formation continue. Les enseignants disposant de qualifications ou de compétences en langues vivantes français et anglais notamment ou en informatique peuvent trouver facilement un emploi leur assurant une rémunération plusieurs fois supérieure à celle qu'ils touchent dans l'enseignement. Les actifs jeunes et bien formés susceptibles d'enseigner dans un établissement secondaire ou dans une université ont quitté le pays dans l'espoir d'un avenir meilleur sous d'autres cieux. Il s'ensuit que le corps enseignant vieillit et que l'on ne trouve que peu de maîtres qualifiés pour prendre la place de ceux qui partent à la retraite.

Aujourd'hui encore, les écoles rurales sont en piètre état ; elles ne disposent pas de l'équipement de base indispensable pour assurer un enseignement. De même, la plupart des enseignants cherchent à obtenir un poste en milieu urbain ; la ville leur garantit l'accès à une gamme plus large de services et de meilleures perspectives de carrière. Dans les grandes villes comme dans les petites, on trouve plus facilement des établissements dits « expérimentaux » où les ressources que l'enseignant peut consacrer à la rénovation de sa pédagogie sont plus importantes que dans un établissement ordinaire.

L'une des impressions très nettes que l'on peut retirer de la visite d'établissements en BiH est que les enseignants ne pèsent guère sur la vie scolaire. Le programme leur vient « d'en haut » (du ministère cantonal ou fédéral de l'éducation ou de l'Institut pédagogique). Le contenu de l'enseignement est déterminé par ce programme et par le matériel pédagogique disponible. En matière de pédagogie, l'accent est donc mis sur une transmission de connaissances aussi efficace que possible. Du point de vue des enseignants, l'enseignement obéit à la logique du contrôle et de la sanction et non au souci de donner aux maîtres la latitude nécessaire pour améliorer la qualité de leur enseignement.

Inspection, évaluation et soutien

Dans les deux Entités, les maîtres sont inspectés par les Instituts pédagogiques. Les maîtres sont censés être soumis à un contrôle permanent, mais la chose est impossible compte tenu des effectifs enseignants et de la taille réduite des Inspections. Dans la pratique, il est demandé aux enseignants de consacrer deux heures par semaine à l'élaboration de leur plan de cours pour la semaine suivante. Les enseignants sont également censés avoir un plan de cours écrit pour chacune de leurs heures d'enseignement. Lorsqu'ils en ont la possibilité, les inspecteurs se rendent dans les écoles pour vérifier ces plans et assister à la classe. Une telle procédure fait peser une lourde contrainte sur les enseignants et elle n'est guère de nature à améliorer la qualité ; elle est même susceptible de dissuader les enseignants d'innover.

Le moral des enseignants est bas, aussi bien dans la Fédération qu'en RS, à la fois parce que la rémunération est faible et parce que bien souvent elle est réglée avec retard ou pas du tout. Cinq ans après la guerre, donc après une période où l'enseignement s'est fait dans des conditions très difficiles, les enseignants ont besoin d'être soutenus et sanctionnés positivement si on veut qu'ils améliorent leur travail et qu'ils restent dans la profession. Mais il faut également qu'ils soient évalués correctement si l'on veut garantir la qualité de l'enseignement.

En RS, l'évaluation des enseignants de l'école primaire et du *gymnasium* est assurée par le chef d'établissement, qui visite la classe de l'intéressé après avoir annoncé sa visite. C'est cette visite, et celles de l'Institut pédagogique, qui déterminent le statut professionnel de l'enseignant ; l'évaluation écrite ne fait pas l'objet d'une discussion avec l'intéressé.

En 1999, un texte législatif a fait obligation aux pouvoirs publics de prévoir des récompenses monétaires pour l'excellence. Premièrement, l'intéressé peut accéder au statut de mentor, ce qui lui assure une augmentation

de 5 % de son salaire ; il existe deux autres échelons, associés l'un et l'autre à un supplément de rémunération. Les mentors sont nommés par le chef d'établissement, après consultation du personnel, et la proposition correspondante est soumise à l'approbation du Ministère de l'éducation. Même si le texte n'est pas encore appliqué dans tous les *gymnasia*, on a enregistré cette année un certain nombre de nominations.

Dans la Fédération, l'évaluation est un processus que le nombre élevé de niveaux de gouvernance rend complexe. On insiste essentiellement sur une certification correcte des enseignants, mais on ne cherche pas à mettre en place des incitations, monétaire ou non, pour récompenser la qualité de l'enseignement.

Les incitations sous forme de stages de formation continue sont rares en BiH. L'inertie de la période de l'après guerre et l'absence de crédits expliquent qu'il n'existe pas de stratégie cohérente, appuyée sur la réforme, pour améliorer la performance des enseignants par le biais d'une évaluation, accompagnée d'une analyse des besoins et d'une formation sur poste ciblée.

Enfin, dans l'ensemble de la BiH, les horreurs de la guerre restent présentes dans la mémoire des jeunes comme dans celle des personnes âgées. Les enseignants sont contraints comme tout un chacun de vivre avec ces souvenirs et de les gérer de leur mieux. Les tout jeunes et les adolescents viennent à l'école avec ce traumatisme. Les enseignants se rendent compte actuellement qu'outre leur tâche d'enseignement ils ont à assurer une fonction de conseil auprès des enfants et des familles traumatisées. On n'a pas fait grand chose jusqu'à présent pour les aider à assumer ce double rôle. Même si certains enseignants refusent de voir le problème, beaucoup considèrent qu'il y a là pour eux un défi redoutable. Il leur faudrait d'urgence un soutien psychologique et pratique.

Formation initiale

Les demandes d'inscription dans les stages de formation initiale sont très importantes ; le nombre de candidatures dépasse de 50 % environ les capacités d'accueil. Cela s'explique essentiellement par le fait qu'une fois diplômés plus de 50 % des enseignants trouvent un emploi, ce qui place cette formation dans une position avantageuse par rapport aux autres filières professionnelles. Mais dans le même temps, de nombreux enseignants non qualifiés restent en poste ; dans certaines régions, la proportion d'enseignants

n'ayant pas reçu la formation correspondant à l'année dans laquelle ils enseignent peut atteindre jusqu'à 25 %.[58]

Antérieurement à 1992, le Ministère de l'éducation de la BiH avait produit une série de recommandations visant la modernisation du système éducatif, y compris pour le corps enseignant. Si l'on en croit la publication « Évolution des perspectives de la formation des maîtres en Bosnie-Herzégovine » (1998) du MoE, les réformes devaient être progressives. De nombreux programmes pilotes bénéficiant de l'aide de bailleurs de fonds ont permis d'introduire des idées et des techniques nouvelles. Mais en cette année 2001, on peut dire que le problème posé par le renouvellement de cette formation en BiH n'a pas été traité avec suffisamment de conviction. On dispose de l'expertise susceptible de faciliter le changement, mais les progrès sont lents.

De nombreux établissements accueillent la formation initiale des maîtres ; en FBiH par exemple, on recense 8 *college*s, 5 instituts pédagogiques et 56 départements répartis sur cinq universités assurant cette formation. Il n'y a pas d'harmonisation du système au niveau du programme et des objectifs. On trouve à Sarajevo, Mostar-est, Tuzla, Zeneica et Travnik des établissements secondaires de formation des maîtres préparant les futurs enseignants des années 1 à 4 de l'enseignement primaire (cycle en deux ans). Les écoles secondaires d'art et de musique accordent également le certificat d'aptitude pédagogique aux diplômés de leur cycle en quatre ans. Certains éducateurs pensent que la composante non académique de la formation des maîtres devrait être confiée aux universités pour qu'on insiste davantage sur l'aspect pédagogique de la préparation professionnelle des enseignants.

Les académies de pédagogie ont un cycle en deux ans et un cycle en quatre ans. Selon le cycle choisi, les diplômés sont habilités à exercer dans l'enseignement primaire (années 1-4) ou au niveau de la préscolarité. S'ils suivent un certain nombre d'enseignements spécialisés, ils peuvent en outre enseigner dans les années 5-8.

La formation initiale en milieu universitaire est spécialisée par matière ; elle couvre les disciplines enseignées dans le secondaire. Selon nos observations, ces programmes de formation conservent un caractère théorique et cloisonné ; l'aspect pédagogique y tient une place modeste. Par ailleurs, les stages pratiques dans une classe sont rares et ils ne figurent pas au programme.

---

[58] « Labour Market-Vocational and Training Assessment : Bosnia and Herzegovina », ETF, octobre 2000, p. 21.

On en est en train de prendre les premières mesures pour changer le système. Par souci d'améliorer le niveau de la formation, on vient de supprimer la qualification en deux ans : le minimum est désormais de quatre ans. L'interaction entre l'école et les établissements de formation progresse et il est prévu des stages pratiques, d'ampleur limitée, dans les maternelles. Il se pose toujours un certain nombre de questions, notamment celle du devenir des diplômés de l'enseignement secondaire inscrits dans des cycles en deux ans, désormais dans une large mesure sans objet. Il faut certes dans l'enseignement préscolaire des maîtres très qualifiés, mais d'autres personnes ayant une qualification professionnelle peuvent parfaitement intervenir auprès de jeunes enfants ; il conviendrait par ailleurs d'améliorer les qualifications et les incitations pour le personnel d'encadrement des crèches (qui est formé par le Ministère de la santé) et de prévoir des aides pédagogiques.

Et surtout, on continue à tort de faire la distinction entre enseignement préscolaire et enseignement primaire alors même que l'on met en place des classes de transition qui exigent de l'enseignant qu'il s'occupe aussi bien des enfants inscrits dans le primaire que des plus jeunes. Étant donné que les enfants de six ans vont désormais être intégrés dans l'enseignement primaire, la familiarisation avec les notions théoriques relatives à la prime enfance et l'élargissement du rôle des maîtres de l'enseignement élémentaire prennent un caractère urgent.

On discute certes beaucoup de la notion d'apprentissage « centré sur l'enfant », mais la pratique correspondante n'est pas uniforme dans le système. Les exigences en matière de formation initiale ne sont pas standardisées, faute d'entente entre les Entités ou au sein des Entités et il n'existe pas véritablement de consensus sur ce qu'il faudrait enseigner.

Formation continue

La formation continue n'est pas considérée comme une composante du perfectionnement de la profession enseignante. Les Instituts pédagogiques organisent certes des séminaires et des ateliers à l'intention des enseignants, mais les agences internationales comme l'UNICEF et de nombreuses ONG restent les principaux prestataires de formation continue en BiH. Très souvent, les séminaires organisés ne sont pas précédés d'une analyse approfondie des besoins des écoles et des enseignants. La pédagogie se fonde sur l'explication orale ou le cours magistral, sans participation active du public et sans expérimentation. Le perfectionnement et la formation des maîtres en milieu scolaire sont quasi inexistants. Certaines autorités locales de l'éducation, à Banja Luka par exemple, signalent qu'elles prévoient un congé annuel de 15 jours pour permettre aux enseignants de suivre des séminaires de formation

continue. Mais dans la pratique, rares sont les enseignants qui peuvent s'absenter de leur établissement pendant plus d'une journée.

Problèmes et obstacles

- *Vision trop imprécise et absence de stratégie pour la formation des maîtres*. Compte tenu des complexités de la réalité, il est certes difficile de fixer des objectifs précis, mais la réflexion et la planification stratégiques sont indispensables à une réforme systémique. Sans vision précise et sans stratégie correspondante, les réformes de la formation des maîtres vont connaître de sérieuses difficultés en BiH.

- *Les enseignants se contentent d'appliquer les plans et règlements* arrêtés par une « hiérarchie » extérieure à l'établissement. Même si la décentralisation progresse, le rôle de l'enseignant est toujours celui d'un exécutant passif privé de possibilité d'identification et d'initiative. Le programme reste très largement soumis à réglementation.

- *La formation continue se fait pour l'essentiel sous forme de séminaires ;* le perfectionnement en milieu scolaire est réduit à sa plus simple expression dans l'ensemble du pays. Des données réunies par les Examinateurs il ressort que la formation continue se résume à une simple participation à des séminaires et à des réunions n'ayant qu'un rapport lointain avec la pédagogie de la classe ou la gestion scolaire.

- *Le système éducatif reste fortement tributaire du dévouement des maîtres*. Malgré les circonstances socio-économiques difficiles, les maîtres continuent de venir à l'école pour y faire leur travail. Mais il serait illusoire de s'imaginer qu'ils vont continuer indéfiniment ainsi si leur travail n'est pas mieux récompensé et si leurs perspectives de carrière ne s'améliorent pas.

- *Les conséquences psycho-sociales et les séquelles de la guerre ne sont pas suffisamment reconnues* par le milieu scolaire, qui devrait pourtant aider à surmonter le stress, le traumatisme et la douleur. Rares sont en BiH les personnes qui n'ont pas été affectées par les conflits des années 90. Les élèves viennent à l'école avec leurs expériences, leurs craintes et leurs espoirs, tout comme les enseignants ; et l'instruction s'en ressentira tant qu'on n'aidera pas les enseignants à gérer le problème. La plupart, sinon la totalité, des enseignants ne disposent pas des instruments et des connaissances théoriques nécessaires pour

sécuriser les enfants, gérer leurs souvenirs et leurs émotions et leur faire faire un travail sur leur expérience traumatique. Par ailleurs, il ne se trouve pas assez d'enseignants formés à l'enseignement spécial capables d'identifier un type différent de besoins spéciaux et de proposer des solutions pour répondre à ces besoins dans le cadre de l'instruction ordinaire.

Éducation des plus jeunes

Le système et les étapes de la réforme

Avant le conflit

En RSFY, ce sont les services sanitaires qui assuraient les prestations prénatales et postnatales à l'intention des mères et des nouveaux-nés et le taux de mortalité infantile et maternelle était bas. Mais les maternelles et les crèches n'étaient pas très développées et les parents n'avaient pas beaucoup de connaissances en matière de développement de l'enfant. Quelque 8 % de la population des jeunes âgés de 3 à 6 ans étaient inscrits dans une maternelle à Sarajevo ; pour l'ensemble du pays, la proportion ne dépassait pas 4 %.[59] Ces prestations étaient financées par le Ministère de la protection sociale et n'étaient pas considérées comme relevant de l'éducation, mais plutôt comme une structure d'accueil pour les enfants dont les parents travaillaient.

C'est le Ministère de la santé qui assurait le suivi sanitaire dans les maternelles. La formation du personnel se faisait par le biais d'un cycle en deux ans proposé par les Instituts pédagogiques et par les écoles secondaires de médecine. Les instituts assuraient également l'élaboration des programmes, la formation continue, ainsi que le suivi et l'inspection des sites préscolaires. Les candidats à un poste d'enseignant dans les premières années du cycle scolaire sont formés dans les Académies de pédagogie, qui sont rattachés à l'Université. Avant la guerre, le programme était arrêté à l'échelon central. Les enfants souffrant d'un handicap étaient mis à part et orientés vers un établissement d'enseignement spécial. On n'imaginait pas d'intégrer dans l'enseignement ordinaire les enfants atteints d'un handicap grave et de manière générale la situation n'était guère brillante.

---

[59] Judith L. Evans, Early Childhood Programmes in Bosnia & Herzegovina (BiH), p. 5. Rapport élaboré pour l'UNICEF Bosnie, octobre 1996.

Les années de guerre

Pendant la guerre, on a fermé les maternelles et les installations ont été utilisées à d'autres fins (certaines servent toujours de baraquements ou de logements pour les familles de réfugiés). Les maternelles ont été logées dans des maisons privées, comme les autres classes. Les enseignants n'étaient pas payés. L'ONG *Save the Children* a joué un rôle décisif dans la mise en place à partir de 1993 de séances d'activités ludiques de trois heures ; à la date d'août 1996, elle avait ouvert 626 programmes communaux. Il s'agissait d'un modèle peu coûteux, appuyé sur la collectivité locale, qui faisait appel à des formules standardisées de soutien aux infrastructures. La mise en place était rapide et elle s'accompagnait d'une aide aux enseignants, notamment sous forme d'une bourse de neuf mois. Les données relatives aux prestations préscolaires, avant comme après la guerre, ne sont pas fiables, mais l'accès aux prestations et la qualité de ces prestations étaient indubitablement médiocres.

Les réformes de 1989 prônaient une approche centrée sur l'enfant et sur les aspects intellectuels, sociaux et émotionnels du développement de l'enfant. La préscolarité devait couvrir la période comprise entre l'année 1 et la première année de l'enseignement primaire. Ces réformes n'ont malheureusement jamais été appliquées. Par ailleurs, un projet de loi de 1990 prévoyait la possibilité pour les organisations et les particuliers d'ouvrir une garderie privée. Un texte de 1994 s'appuyait sur une notion élargie d'enseignement préscolaire. Le jardin d'enfants était désormais considéré comme une composante à part entière du cycle éducatif ; les programmes devaient être intégrés et globaux ; l'instruction devait privilégier l'enfant et réduire l'intervention du maître. Cette loi était censée entrer en vigueur en 1996.

Après la guerre

En dépit des bonnes intentions affichées, on a recréé les institutions pour handicapés et le cycle d'enseignement élémentaire en neuf ans en est resté au stade des suggestions. L'accès aux prestations est devenu très inégal. En 1998, la proportion d'enfants inscrits dans une structure préscolaire est tombée à 6 % de la cohorte d'âge, soit un chiffre inférieur à celui de la période d'avant-guerre.[60] Le recul le plus marqué a été enregistré dans les cantons de Tuzla, Zenica, Sarajevo et en Bosnie moyenne. Les établissements préscolaires, y compris le dispositif des crèches, sont désormais placés sous la responsabilité du FMoE et le contrôle financier s'exerce à l'échelon du canton.

[60] C'est ainsi qu'en Albanie 37 % en Macédoine quelque 20 % des enfants suivent une préscolarité, contre 2.8 % seulement au Kosovo.

Entre 1995 et 1998 le nombre d'enseignants du cycle préscolaire a progressé, passant de 323 à 600. Mais il existe des différences d'effectif entre la BiH et la RS. On ne dispose pas de données relatives à la dotation publique aux établissements préscolaires. La moyenne des dépenses fédérales au titre de la préscolarité s'établissait à 1 689 KM par élève en 1998, soit un chiffre beaucoup plus élevé que dans l'enseignement primaire et qui s'explique par le besoin d'encadrement, qui est beaucoup plus important pour les jeunes enfants, et peut-être par des inefficiences au sein du système. En 1998, le taux d'encadrement au sein de la Fédération était de 13 :1, contre 21 :1 en 1996, ce qui traduit sans doute non seulement l'existence de sureffectifs enseignants, mais aussi la baisse du taux de natalité.

Dans la période de l'immédiat après-guerre, l'offre de prestations préscolaires a progressivement redémarré avec l'aide d'ONG comme Emilio Regio, Save the Children et la Fondation Soros. Aujourd'hui, le dispositif « Pas-à-pas » créé par la Fondation Soros semble adopté dans la majorité des maternelles financées sur fonds publics ; il a permis une rénovation physique et il assure en outre une formation et une gestion d'établissement. Le FMoE prend en charge la rémunération des enseignants et du personnel, mais ce sont les cantons qui assument les autres dépenses courantes, avec l'aide de la Fondation Soros. Lorsque cette aide disparaîtra, on peut se demander si le FMoE aura les moyens de maintenir cette prestation.

Les jardins d'enfants ont généralement leur site propre et ils ne dépendent pas du secteur de recrutement de telle ou telle école primaire. On y trouve une petite structure de crèche séparée destinée aux enfants de moins de trois ans. Il existe également des maternelles spécialisées, comme l'établissement de Banja Luka qui accueille les enfants malentendants : les parents font un long trajet pour amener leurs enfants aux séances du matin. On trouve aussi bien des structures résidentielles que des structures réservées aux externes. La couverture est variable d'une zone et d'un canton à l'autre. Les bailleurs de fonds s'efforcent de faire intégrer les enfants handicapés dans une classe ou dans un établissement ordinaires, d'organiser des jeux pour les enfants et des rencontres entre parents, mais l'opinion publique n'a guère conscience du problème et n'y est guère sensible.

L'offre de prestations préscolaires est variable d'une Entité et d'un canton à l'autre. C'est ainsi qu'en RS les pouvoirs publics prennent à leur charge la moitié des droits d'inscription pour certaines maternelles ; les enfants prioritaires à l'admission bénéficient d'une aide modulée si le chef de famille est un ancien combattant handicapé (le montant de la réduction sur les droits d'inscription varie en fonction du handicap parental). Dans le canton de Sarajevo, une initiative pilote prévoit l'ajout d'une neuvième année au cycle

éducatif, mais uniquement dans un petit nombre d'établissements. La première année serait essentiellement centrée sur le développement des aptitudes sociales et le programme ferait une large place à l'apprentissage ludique, à la socialisation et à la préparation à la scolarité formelle.

Il existe actuellement peu de crèches ; les nourrissons et les enfants en bas âge sont encadrés par les parents. La fréquentation de la maternelle est irrégulière ; les parents utilisent le dispositif pour assurer un repas gratuit à leurs enfants, qu'ils gardent sinon à la maison lorsqu'ils le jugent bon. Dans l'ancienne Yougoslavie, le large éventail de prestations sociales proposé habituait les parents à n'y faire appel que lorsque cela leur convenait. On peut reconnaître un certain mérite au principe d'une intervention fluctuante des agences de protection et des entités éducatives dans la vie familiale, mais il conviendrait de vérifier les taux d'utilisation pour s'assurer que les prestations proposées sont nécessaires et qu'elles correspondent aux besoins des enfants.

Il va de soi que le complément nutritionnel apporté par le repas pris à la maternelle et les examens médicaux pratiqués dans les structures préscolaires ont une influence importante sur la fréquentation. Il conviendrait d'analyser les résultats de ces examens médicaux, au cours desquels on détecte souvent des problèmes orthopédiques, ainsi que la disponibilité des prestations de suivi médical et leurs résultats.

Problèmes et obstacles

- *Les maternelles et les crèches sont payantes*, le montant étant assujetti à un certain nombre de critères sociaux et financiers. Les critères utilisés pour déterminer la somme à acquitter sont quelquefois variables, mais il est demandé en RS une contribution de base de 60 DM par mois ; des tarifs similaires sont pratiqués en BiH. Les enfants d'anciens combattants bénéficient en règle générale d'une subvention, modulée en fonction du handicap ou de la situation des parents, y compris pour les familles monoparentales. Il existe une liste d'attente pour la plupart des maternelles. L'accès à la préscolarité est concentré essentiellement dans les grandes villes. On trouve peu de jardins d'enfants ou de crèches en milieu rural et les besoins sont mal connus. Pour les enfants vivant dans une zone isolée, la maternelle mobile ou la maternelle installée dans une résidence privée pourraient constituer une solution.

- *Le public touché par les maternelles reste extrêmement faible*, même si l'on s'efforce d'améliorer les pratiques des établissements qui sont ouverts. Les difficultés financières des parents semblent largement

responsables du recul de la fréquentation, au même titre que le recul de la natalité depuis 1993.

- On a vu que le nouveau programme d'études fédéral et cantonal élaboré en FbiH *prévoyait une année initiale à l'âge de 6 ans, de manière à porter la durée de la scolarité obligatoire de 8 à 9 ans*. Cette année « zéro » est censée mettre l'accent sur les techniques d'apprentissage ludiques et actives dans la préparation des enfants à la scolarité. En RS, on envisage une prolongation similaire, destinée à aligner l'enseignement de base sur les « normes européennes ». Mais l'on ne sait pas si cette année « zéro » est susceptible de dissuader la Fédération et les cantons de financer les autres activités préscolaires ou si les enseignements correspondants auraient lieu dans une école primaire et formeraient ainsi une année de transition entre maternelle et enseignement primaire. La prestation n'est pas non plus ciblée : à Sarajevo, les établissements désignés pour accueillir la première année du nouveau cycle ont été choisis pour la commodité de leurs installations.

- *Manque de connaissances des parents* en matière d'éducation des enfants et de développement infantile. De nombreuses familles sont menacées d'éclatement par suite du traumatisme subi pendant la guerre et les enfants ont souvent besoin d'un soutien social fort. Il existe indubitablement une demande de programmes préscolaires, mais on ignore l'importance de cette demande, qui est appelée à évoluer.

- Étant donné la gravité de leurs contraintes budgétaires*, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'assurer une prestation de maternelle pour tous les enfants.* Si l'on veut maximiser l'accès, il faut à la fois un financement public ciblé et une contribution parentale. Dans de nombreux pays, les « groupes de jeux » préscolaires sont gérés par les associations de parents. En BiH, il conviendrait de préciser le statut juridique de l'école privée et d'établir des normes précises en matière de prestations préscolaires.

Enseignement et formation professionnels

L'expérience d'autres pays en transition donne à penser que la stimulation de la croissance passe par une amélioration de la répartition des ressources et par une maximisation de la capacité. Une telle « recette » apparaît comme simpliste dans un pays comme la BiH dont la capacité productive est détruite ou obsolète et les réseaux d'approvisionnement démantelés ; le pays a

perdu des marchés, les qualifications ne sont pas adaptées et la capacité des institutions est faible.[61] L'urgence en BiH consiste à concevoir une stratégie à long terme, intégrée et systématique, pour réformer l'EFP et le marché de l'emploi.

Le marché de l'emploi ne fonctionne pas en BiH. La demande de main-d'œuvre se cantonne à certains domaines ; le taux de chômage est sept fois supérieur à la moyenne des pays de l'UE, notamment parmi les jeunes et les actifs peu qualifiés. Le pays ne dispose pas de projet de développement à long terme susceptible d'aider à définir l'action publique et les réformes. Les institutions du marché de l'emploi réparties dans les Entités ont une activité cloisonnée et il n'existe pas de coordination entre les besoins du pays et l'EFP.

Le Service public de l'emploi (SPE) estime que l'effectif de la population active est 300 fois supérieur à la demande officielle. L'offre annuelle de diplômés de l'enseignement secondaire est entre sept et dix fois supérieure aux nouvelles vacances d'emploi ; le problème s'aggrave donc année après année et de nombreux jeunes ne trouvent pas d'emploi à la sortie de l'école. Le processus de privatisation va contraindre quelque 300 grandes entreprises à restructurer, ce qui fait peser une menace sur 150 000 autres emplois. Dans le même temps, on constate une pénurie de qualifications dans des secteurs comme l'administration publique, les télécommunications, l'informatique, l'ingénierie civile (construction notamment) et le commerce.

Prélevée sur le revenu, à hauteur de 2 % en RS et de 3 % en BiH, la taxe de chômage ne génère pas de recettes suffisantes pour permettre d'apporter une aide à tous les chômeurs compte tenu de leur nombre ; 2 % seulement des chômeurs déclarés bénéficient d'une des mesures formation comprise du dispositif du marché de l'emploi. Les Rom sont particulièrement exposés au risque de chômage.

En matière d'employabilité, c'est le niveau de formation qui constitue le facteur critique ; les travailleurs non qualifiés représentent 40 % de l'effectif des chômeurs ; mais les diplômés du cycle d'EFP en quatre ans sont un peu moins de 30 %. Le niveau très élevé du taux d'abandon (20 % dans la scolarité obligatoire et 25 % dans l'enseignement secondaire post-obligatoire) est donc particulièrement dommageable. Par ailleurs, plus de 60 % des chômeurs sont des jeunes de 15 à 29 ans qui devraient contribuer de manière active au

[61] « Labour Market-Vocational Education and Training Assessment », *op.cit*., p. 2 *sqq*.

redressement national. Les minorités ethniques (Rom notamment) sont là encore particulièrement exposées.

Administration

Compte tenu des contraintes imposées par *Dayton*, la définition à l'échelon national d'une approche commune ou d'un cadre pour l'EFP se révèle malaisée. La communauté internationale a mis en place par le truchement du Haut Représentant (OHR) une instance de travail, composée de représentants des trois Entités, chargée d'appliquer l'accord de mai 2000 sur l'histoire, l'alphabet utilisé dans les programmes, etc. Une Agence des normes et de l'évaluation (SAA) financée par la Banque mondiale et dotée elle aussi d'un directoire tripartite est censée œuvrer à la mise en place de normes applicables à l'ensemble de la BiH.

Comme on l'a vu précédemment, le cadre juridique est éclaté : on ne recense pas moins de dix textes similaires mais distincts réglementant l'enseignement secondaire (EFP inclus) dans la FbiH, plus un en RS. Il n'existe pas de loi spécifique sur l'EFP et pas de coordination entre unités administratives.

L'EFP dans le secondaire

Une forte proportion (90 % environ) des diplômés du cycle fondamental passent dans l'enseignement secondaire : 80 % d'entre eux optent pour la filière professionnelle et 20 % pour la filière générale. Parmi ceux qui optent pour la filière professionnelle, 60 % environ s'inscrivent au cycle en quatre ans d'une école technique, qui donne accès à l'enseignement supérieur en cas de succès à la *matura* ; les 40 % restants s'inscrivent au cycle en trois ans d'une école professionnelle (qui débouche sur un certificat de fin d'études secondaires, mais sans *matura*). Si l'on en croit l'Observatoire national de la BiH, il existe actuellement au sein de la Fédération 37 catégories différentes d'écoles techniques et assimilées, assurant une formation à 120 métiers ou professions techniques ; en RS, la formation couvre 15 domaines et plus de 100 profils professionnels.[62] L'évaluation et la certification dépendent des autorités cantonales dans la Fédération et de l'administration de l'Entité en RS.

Conditions matérielles

Le financement de l'EFP a été dévolu aux cantons dans la Fédération et il dépend de l'Entité en RS (voir « questions financières » plus haut).

---

62 *Ibid*., p. 13.

L'équipement des écoles est médiocre ; plusieurs ateliers ou outils ont été détruits ou pillés durant la guerre. Les dépenses d'équipement et les achats de matériel sont très faibles ou inexistants. Moins de la moitié des établissements d'EFP ont été rénovés depuis la fin de la guerre. Les autres sources de revenu envisageables (secteur privé par exemple) sont rares et il n'existe pas de stratégie efficace visant à les mobiliser.

Liens entre l'enseignement professionnel, l'économie locale et les structures du marché de l'emploi

Ils sont pour l'instant très faibles et une amélioration s'impose d'urgence. Pour être plus précis, il est essentiel, compte tenu de la situation de la BiH, d'intégrer l'EFP dans l'optique de la formation tout au long de la vie par le biais de liens et de passerelles entre le système de l'EFP initial, l'enseignement post-secondaire, l'enseignement supérieur, et la formation et le recyclage des adultes. C'est à la formation et au recyclage des adultes que doit revenir la priorité. Les installations et les enseignants, les capacités de formation non utilisées et les incitations visant à pousser les employeurs à investir dans l'EFP et la formation des adultes devraient être mobilisés de manière beaucoup plus efficaces qu'ils ne le sont actuellement.

Pour améliorer la coordination et la gouvernance, il importe de s'appuyer sur le programme PHARE de la CE et d'étoffer l'avant-projet de loi. Les exemples de bonne pratique existent, notamment dans les pays voisins (Slovénie par exemple) et il serait bon de s'y intéresser et d'en faire davantage usage.

Éducation des adultes

Comme dans d'autres pays de la RSFY, les dispositifs comme l'Université des travailleurs, les 13 centres du Service public de l'emploi (SPE) ou les structures de formation interne des grandes entreprises, qui existaient avant la guerre, ne sont plus utilisées depuis une décennie. On ne dispose ni des enseignants, ni des programmes, ni des capacités financières indispensables pour restaurer le système. Il existe une certaine offre dans le domaine de la gestion grâce à la Chambre de commerce (transports, banques) et l'on voit émerger lentement un secteur privé (langues, informatique).

Une étude de la fondation ETF (2000) montre l'importance des besoins spécifiques en matière d'éducation des adultes en BiH : « La guerre et l'effondrement économique récents ont engendré un certain nombre de groupes vulnérables qui ont chacun leurs difficultés propres sur le marché de l'emploi (et dans la vie quotidienne). Parmi ces groupes figurent les soldats démobilisés,

les veuves de guerre, les handicapés, les personnes déplacées sur le territoire, les réfugiés et les personnes qui reviennent au pays. L'accès à l'éducation des adultes est essentiel si l'on veut que ces groupes réintègrent l'avenir socio-économique de la BiH. »[63] Les infrastructures, la base juridique et le système de financement de l'éducation des adultes n'ont pas été actualisés depuis la guerre et ils ne sont tout simplement pas à la hauteur des besoins. L'expérience des autres pays de l'ex-Yougoslavie qui ont déjà réformé leur dispositif d'éducation des adultes pourrait fournir un bon point de départ pour la BiH.

Les réformes déjà réalisées

Les programmes d'étude de l'EFP ont été quelque peu revus, essentiellement par l'intermédiaire du programme PHARE-CE correspondant. Il est proposé en BiH plus de 130 filières ou qualifications, soit plus du double de la moyenne des pays Membres de l'OCDE ; le dispositif est coûteux et inefficient, dans la mesure où les apprenants se voient souvent proposer une préparation à des métiers qui ont disparu. L'effondrement de pans entiers du marché de l'emploi fait que la contribution des partenaires sociaux à la réforme de l'enseignement professionnel s'amorce seulement.

La création (en l'an 2000) d'une Agence des normes et de l'évaluation au niveau de la BiH devrait permettre l'élaboration d'un cadre intégré pour les programmes, l'évaluation et la certification au niveau national, ce qui améliorerait grandement la mobilité interne et externe des diplômés à la recherche d'un emploi. La mise en place d'une direction de l'EFP au sein de cette Agence créerait un cadre pour la définition de normes en matière de métiers.

La formation, notamment la formation continue des maîtres dans le domaine de l'EFP, est prise en considération par le programme PHARE-CE correspondant. On constate certes globalement un excédent de l'offre d'enseignants dans le dispositif d'EFP, mais aussi des pénuries dans certains secteurs clés tels que l'informatique et les langues vivantes. Les modèles de formation des maîtres et les écoles pilotes créés dans le cadre du programme PHARE-CE pourraient être utilisés pour diffuser « en cascade » les nouvelles méthodes auprès d'enseignants et d'établissements différents.

63 *Ibid*., p. 10.

Problèmes et obstacles

- *Carence de la base d'information sur l'emploi et le marché du travail*. Il n'y a pas de coopération entre le Service public de l'emploi (SPE), les Entités et les établissements scolaires.

- *Absence de projet de développement cohérent, national et à long terme pour l'EFP initial et l'éducation des adultes*. Compte tenu du taux de chômage chez les adultes et de l'importance du chômage de longue durée, il faudrait mettre beaucoup plus l'accent sur la formation tout au long de la vie et sur la flexibilité des qualifications par rapport à l'emploi, et accorder beaucoup moins d'importance à une préparation conçue dans l'optique étroite d'une profession exercée pendant toute une vie. Il s'agit essentiellement de se doter d'une stratégie en matière de formation tout au long de la vie.

- *Caractère irrationnel d'une formation EFP débouchant sur des métiers disparus*, alors qu'on ne forme pas les jeunes aux métiers et aux qualifications actuels. Il est essentiel d'alléger le cadre institutionnel et de l'adapter à la situation nouvelle de la BiH. Le recyclage des maîtres et le perfectionnement du personnel sont soit incohérents, soit complètement inexistants, de même que l'orientation professionnelle à l'intention des élèves.

- Faiblesse de la contribution des partenaires sociaux à la réforme de l'enseignement professionnel.

- Inefficiences dans le dispositif : trop de spécialisation ; trop d'enseignants ; pas assez de perfectionnement.

- Pas de ressources pour l'éducation des adultes en dépit du niveau catastrophique du chômage.

Enseignement supérieur

Comme pour les autres paliers du système, il est malaisé d'avoir une vue d'ensemble de l'enseignement supérieur. D'une part, la Republica Srpska gère par le biais d'un ministère central l'unique université de la composante « républicaine ». D'autre part, les dix cantons qui forment la Fédération n'ont pas de ministère disposant de l'autorité suffisante pour coordonner en tant qu'instance unique l'ES fédéral. Les cantons sont certes habilités à créer des établissements d'enseignement supérieur (EES), mais ils n'exercent pas tous cette prérogative. Le fait que Mostar, ville universitaire de moins de 250 000

habitants, abrite deux universités, l'une croate, l'autre bosniaque, situées de part et d'autre du même fleuve, montre à l'évidence la persistance des divisions. C'est de l'Université que sortiront les dirigeants qui vont donner sa cohérence nationale à la BiH et il faut donc dès maintenant leur fournir les moyens d'exercer leur rôle dirigeant si l'on veut que le pays accède un jour à un statut qui le place à égalité avec d'autres pays européens.

On recense aujourd'hui sept universités (contre cinq avant la guerre) depuis la partition de l'Université de Sarajevo et de celle de Mostar. On a : l'Université de Sarajevo (Fédération), l'Université de Mostar (est) et l'Université de Bihac ; l'Université de Mostar (ouest) ; l'Université du Sarajevo serbe (*Srpsko Sarajevo*) ; l'Université de Tuzla ; enfin l'Université de la République de Srpska à Banja Luka. On pourrait dire en première approximation qu'elles respectent les lignes de démarcation ethniques. Mais s'il est globalement exact qu'au sein de chacune d'entre elles la grande majorité des étudiants appartiennent à tel ou tel groupe ethnique le personnel enseignant est généralement « mixte ». L'Université de Tuzla fait partie de la Fédération et on ne peut pas dire qu'elle soit serbe, ou bosniaque, ou « marquée » par telle ou telle appartenance : elle cherche même à éviter ce type d'étiquetage. L'Université de Sarajevo est similaire à cet égard : récemment encore, la vie politique locale se caractérisait par des oppositions tranchées, mais l'encadrement actuel est « mixte » et modéré dans ses vues. Mostar-ouest est à prédominance croate, mais a un Vice-président serbe. L'Université Srpsko Sarajevo se répartit sur plusieurs petites villes de l'est et du sud de la RS.

L'effectif étudiant de la Fédération est estimé à 43 839 étudiants (30 947 à temps plein et 12 892 à temps partiel), pour 3 248 enseignants (voir Tableau 1). Dans la République, on compte environ 13 900 étudiants, à temps plein ou à temps partiel, pour 1 250 enseignants. Cela donne une population universitaire totale légèrement supérieure à 57 700, chiffre qui en termes de normes internationales ne justifie pas un nombre aussi important d'universités.

Les programmes de la BiH ont une double source d'inspiration : la plupart des universités regardent du côté de la Croatie lorsqu'elles cherchent des programmes d'étude ou du matériel pédagogique, car l'offre y est supérieure à ce qu'elle est dans le reste de l'aire linguistique serbo-croate. Les établissements implantés en Croatie (Mostar-ouest par exemple) trouvent naturel d'opter pour le programme et le matériel pédagogique croates, alors que la Republika Srpska se tourne vers la République serbe pour ses programmes, ses manuels, voire le cas échéant son personnel. Seules les universités bosniaques se considèrent comme « autochtones » en BiH, mais elles utilisent elles aussi certains modèles croates.

Les constructions ont subi des atteintes sérieuses durant la guerre, notamment dans la Fédération. À Sarajevo, plusieurs facultés situées sur la ligne de front ou à proximité ont été complètement détruites. La partition de l'Université de Mostar a fait que les bâtiments primitifs ont échu à la partie « croate » (Mostar-ouest). Ces bâtiments-là sont en meilleur état. Inversement, les bâtiments universitaires (« bosniaques ») de Mostar est sont d'anciens baraquements militaires et leur état est précaire. Les constructions ne sont pas des cas isolés : l'ensemble de l'infrastructure universitaire mériterait une intervention. Il faudrait s'intéresser aux laboratoires, aux ordinateurs et aux technologies utilisées pour l'enseignement et la recherche. Dans les cours de sciences par exemple, certains étudiants signalent l'absence de travaux pratiques individuels et la rareté des expériences.

Dans le cadre d'un projet de 10.5 millions d'USD répartis sur les quatre années à venir, la Banque mondiale met à disposition de l'enseignement supérieur 2.5 millions d'USD. Le prêt est assujetti à l'existence d'un consensus politique sur l'utilisation des crédits, l'Union européenne exerçant une médiation par le biais d'un Conseil de coordination. Les objectifs en sont les suivants :

- Définir pour l'enseignement supérieur des normes correspondant au niveau européen ;
- Assurer un suivi de la qualité dans l'enseignement universitaire ;
- Créer une instance pour le développement de l'enseignement à distance ; et
- Créer un fonds d'aide du développement de l'enseignement supérieur en BiH.

Le Conseil de coordination, composé à parts égales de membres bosniaques, croates et serbes, entend faire de l'enseignement supérieur une responsabilité nationale. Bien que les Présidents d'université cherchent à établir des contacts, ils ne sont pas encore parvenus à un degré d'entente suffisant pour devenir des moteurs du changement.

On attend du Conseil de coordination qu'il réponde aux conditions posées par la Banque mondiale, mais qu'il aborde en outre d'autres problèmes. Ses réunions ont lieu par rotation dans chacune des universités. Son rôle consiste à consolider le dispositif, à reconnaître les diplômes, à unifier les programmes et à développer l'ensemble du système. Au moment de la visite OCDE, il ne s'était réuni que deux fois et l'on ne pouvait pas encore évaluer les

progrès réalisés. Seuls les Présidents de l'Université de Mostar-ouest et de Sarajevo sont membres de l'Association des universités européennes.

Nombreux sont parmi les membres du personnel universitaire les enseignants qui connaissent bien le système d'enseignement supérieur d'autres pays. On note une tendance à attendre que les ressources atteignent un certain niveau (le niveau observé dans d'autres pays) avant de se montrer disposé à entreprendre le changement. Cette attitude, qui est probablement illusoire, doit s'inverser : il faut que le personnel imagine des solutions permettant d'obtenir une qualité maximale dans l'enseignement et la recherche à partir des ressources existantes. Les enseignants ont le sentiment qu'il suffit d'attendre et que les ressources viendront de l'extérieur. Ils ont raison dans une certaine mesure, mais la part de loin la plus importante des ressources doit être mobilisée dans le pays même. Or on ne peut guère imaginer que, sauf dans ses composantes d'origine ethnique similaire, la communauté internationale fournisse son aide à trois systèmes séparés, pour un pays de taille aussi réduite organisé selon des catégories ethniques.

Dans les pays de l'OCDE, le rôle de l'Université ne consiste pas à préserver les différences ethniques : il consiste à rechercher la vérité, à transmettre et à approfondir le savoir et à faire comprendre les phénomènes sans se préoccuper de l'origine raciale des étudiants. C'est cet objectif que doivent s'assigner les universités de BiH, faute de quoi elles ne pourront jamais s'intégrer dans la communauté internationale apprenante. Le fait de se mettre d'accord sur une langue d'instruction, notamment pour des matières comme les sciences, la médecine, l'informatique, l'architecture, l'ingénierie, la gestion ou l'agronomie contribuerait à briser les barrières ethniques. Cette langue pourrait parfaitement ne pas être « balkanique » : on peut songer à l'anglais ou à l'allemand. Les matières restantes, histoire, littérature, culture ou droit pourraient être enseignées dans l'une des trois langues ethniques. C'est certes énormément demander. Mais la qualité de l'enseignement pâtira tant qu'il y aura trois systèmes. Une autre solution, proche de la formule suisse, pourrait parfaitement donner des résultats : l'enseignant fait le cours dans sa langue maternelle et les étudiants préparent et passent l'examen dans la langue de leur choix. Les langues locales sont suffisamment proches pour qu'une telle formule soit praticable. Les langues « mondiales » pourraient alors être réservées aux études de troisième cycle, où elles sont de toute manière indispensables pour une recherche sérieuse.

L'enseignement supérieur est indispensable au redressement économique de la BiH et à un développement qui soit conforme à celui d'autres pays européens. Il lui faudra donc renoncer aux enseignements traditionnels et

se tourner vers les domaines susceptibles de conforter l'économie comme la gestion, l'informatique et la création d'entreprise.

L'enseignement supérieur a un rôle non négligeable à jouer dans ce pays pour améliorer sa perception de la démocratie et apporter la preuve que dans les pays européens la prise de décision est démocratique. Il faut considérer que le système prend un nouveau départ au lieu de chercher à prolonger ce qui existait avant la guerre. Le pays a des besoins nouveaux et il lui faut donc des orientations nouvelles. Un système d'enseignement supérieur novateur et bien adapté est essentiel pour le changement.

Le besoin se fait sentir de processus susceptibles d'apporter une ouverture au système, à la fois sur le plan national et international. Comme le dit un universitaire, « on consacre encore trop d'énergie à la réflexion étriquée et circulaire des décennies antérieures ».

Problèmes et obstacles

- *Le programme d'études manque d'orientation*. Dans les facultés, les cours restent très traditionnels. En témoignent les amphithéâtres bondés et les longues listes de questions à étudier. Les étudiants déclarent que dans la plupart des facultés la majorité des professeurs et des autres enseignants ne programment pas les aspects pédagogiques de leur enseignement et qu'ils se soucient essentiellement de terminer le programme. Certaines voix s'élèvent pour prôner la promotion de la dimension internationale de l'Université, car on sait que les étudiants en auront besoin lorsqu'ils se mettront à la recherche d'un emploi sur le marché du travail européen. Cela veut dire que les universités doivent concentrer leurs efforts sur les domaines « transnationaux » comme l'informatique, la gestion ou l'ingénierie ; or il s'agit de domaines qui exigent un enseignement et une technologie actualisés.

- *Absence de renouvellement systématique des enseignements*. Après une période prolongée de conflit, la rénovation des programmes ne fait que s'amorcer, avec l'aide d'universités étrangères. Il conviendrait d'étendre le champ d'application du programme TEMPUS de la CE au cours des années à venir et la rénovation des programmes devrait chercher à :

  – Établir des normes de base communes aux différentes régions de la BiH ;

- Promouvoir l'employabilité des étudiants qui ont obtenu leur diplôme ;

- Introduire un système d'unités de valeur capitalisables ;

- Prendre en compte la nécessité d'attirer des étudiants vers l'enseignement supérieur et donc de recruter davantage au niveau post-secondaire.

- *Cloisonnement de l'enseignement supérieur.* Dans l'ancienne RSFY, les départements ont joui pendant des décennies d'une relative autonomie ; l'aspect compartimenté de l'enseignement supérieur est donc une tradition en BiH et les Accords de Washington n'ont fait que renforcer le cloisonnement ethnique. Les dix cantons de la Fédération disposent de l'autonomie pleine et entière dans le domaine de l'éducation, y compris pour l'enseignement supérieur : on a voulu que chacun d'entre eux soit à même de marquer sa présence dans l'enseignement supérieur. Or, l'Université de Mostar-est ou de Mostar-ouest, celle de Banja Luka et les établissements de taille plus modeste (Bihac ou Zenica par exemple) n'ont pas les capacités ou les ressources nécessaires pour respecter les normes académiques. Ce sont les petites universités qui en souffrent le plus. Le cloisonnement des établissements et l'absence de mécanisme d'étalonnage des normes sont préjudiciables au développement à long terme de l'enseignement supérieur. Les Accords prévoient certes la possibilité d'une dévolution complète de compétences à la Fédération et cette option est désormais considérée comme la plus réaliste ; mais les cantons continuent d'exercer de fortes pressions pour préserver leur autonomie.

- *Gouvernance, comparabilité et financement*. On recense sept universités, mais les facultés, qui sont autonomes, se regroupent au sein d'associations assez peu formalisées qui opèrent de manière plus ou moins isolée, sans que l'on puisse exercer de contrôle sur les normes ou vérifier la compatibilité d'une faculté ou d'une université à l'autre. De même, chaque faculté a sa propre gestion financière et il n'existe pas de mécanisme permettant de vérifier que les crédits disponibles, qui sont limités, sont répartis de manière équitable, ni de processus permettant de soutenir la croissance et le développement en orientant les crédits vers les domaines correspondant aux besoins

économiques du pays.[64] Il faut que la Fédération renonce à l'approche comptable actuelle et que le ministère fédéral soit désormais habilité à gérer la planification, la coordination et le développement de l'ensemble du système. Le Conseil de coordination est une structure trop faible : la coordination est impossible s'il s'agit de coordonner les décisions individuelles de dix ministères et de sept universités.

- *Les universités ont beaucoup de problèmes communs :* elles sont généralement de création récente et elles souhaiteraient que le législateur leur donne la possibilité de gérer leurs finances, de recruter, d'acheter des équipements et de réparer les installations endommagées et mal entretenues. De nombreux enseignants sont d'anciens réfugiés revenus au pays qui n'ont pas de logement et que l'on n'aide pas à reprendre leur activité. Un logement gratuit en lieu et place du salaire est l'une des options envisagées. Le corps enseignant a besoin d'échanges avec des pays étrangers. Il y a pénurie de manuels nouveaux prenant en compte les nouvelles orientations philosophiques et couvrant les disciplines de plus en plus demandées comme l'économie. On pourrait encourager la traduction, à prix abordable, de manuels étrangers, même si le prix risque de paraître élevé par rapport à la norme de la BiH. L'enseignement supérieur aurait besoin d'un apport massif de sang neuf, notamment pour les jeunes qui ont une vision plus moderne des choses ; il faut sortir du mode de réflexion confiné qui marque de longue date la philosophie nationale.

- *Du discours à l'action*. Le personnel exprime dans sa majorité sa volonté de collaborer avec les autres groupes ethniques, mais il y a loin de la parole aux actes. Les structures actuelles et la pratique du passé font obstacle. Il faudrait que les universitaires d'autres pays apportent une contribution significative (et qu'il y ait notamment une collaboration systématique avec d'autres communautés universitaires européennes) pour que l'on sache bien ce qu'est une université moderne. Les structures éclatées actuelles ne sauraient constituer le fondement d'une université moderne.

- *L'existence de deux Entités – la République et la Fédération – est préjudiciable à une vision* globale de l'enseignement supérieur valable

[64] L'Université de Tuzla fait exception. Dans le canton de Tuzla-Podrinje, un texte adopté en l'an 2000 prive les facultés de leur statut juridique et renforce le rôle central de l'Université. La planification et le financement centralisés qui se mettent en place ont désormais un aspect stratégique.

pour l'ensemble du pays. Il faut qu'une instance unique, c'est à dire le Conseil de l'enseignement supérieur de la BiH (HECB) doté de pouvoirs élargis (voir recommandation ci-dessous) examine les besoins de l'ensemble du pays, et non exclusivement ceux de la Fédération, ou bien de la République. Une telle option est sans doute irréaliste dans le contexte actuel et la mise en place deux Conseil jumeaux, l'un pour la Fédération (voir ci-dessus), l'autre pour la République, serait sans doute la moins mauvaise solution. Mais ce serait dommage pour le pays et les deux Entités mettraient alors encore plus de temps à atteindre l'objectif qu'elles s'assignent l'une et l'autre : la normalisation et la compatibilité européennes.

Recommandations

Politique et gestion

- *Renforcer le dialogue autour du changement dans l'éducation*. En Bosnie-Herzégovine les changements dans ce domaine sont plus lents que dans les autres pays de la région, et rien n'a évolué vraiment depuis la guerre. Il importe en particulier de renforcer la collaboration entre les cantons pour l'identification des zones que la réforme doit toucher en priorité.

- *Dresser un état des besoins en matière d'amélioration des capacités dirigeantes*. De manière générale, les capacités d'intervention politique, c'est-à-dire la définition de la ligne d'action publique, l'activité législative, le suivi et l'évaluation de la performance et la gestion de l'information ne sont pas à la hauteur de ce qui se fait ailleurs. Pour accompagner ce travail de bilan, il conviendrait de cibler les investissements sur les programmes de formation correspondants.

- *Améliorer la gestion de l'information*. Comme dans d'autres secteurs de l'éducation en phase de reconstruction, il est urgent de se doter d'un système complet de gestion de l'éducation.

- *Planifier soigneusement la décentralisation*. Les programmes de réforme des pays en transition réclament généralement une décentralisation rapide et complète du système éducatif. Or, la question de la décentralisation mérite d'être abordée avec circonspection dans le cas de la Bosnie-Herzégovine. L'expérience d'autres pays montre qu'*à elle seule* la décentralisation ne favorise pas nécessairement l'efficience et l'équité dans l'action publique. Il

convient d'analyser avec soin l'incidence prévisible et les scénarios de la décentralisation.

Formation des maîtres

- *Réexaminer et redéfinir le concept adopté en Bosnie-Herzégovine pour la formation des maîtres* ; définir des objectifs et des principes clés pour la formation continue des maîtres et des chefs d'établissement.

- *Analyser de manière objective la capacité des prestataires de formation*, universités comprises, pour s'assurer qu'ils répondent bien aux besoins réels des stagiaires et des maîtres en poste.

- *Revoir le programme et l'instruction pour l'ensemble des préparations à l'enseignement préuniversitaire* à partir des nouveaux programmes ; s'assurer par là même que les maîtres soient effectivement à même d'aider les élèves à réussir.

- *Exiger que les futurs maîtres soient exposés à la pratique de la classe* et axer leur formation sur les principes de l'apprentissage actif et de l'acquisition de compétences.

- *Mettre l'accent dans toutes ces formations sur les besoins spéciaux.* La guerre a fait subir un traumatisme psychologique et social à la presque totalité de la population, enfants compris. Il faut que les enseignants sachent gérer les nouvelles demandes, mais aussi les besoins des enfants handicapés ou défavorisés inscrits dans l'enseignement ordinaire.

- *Élaborer un plan national pour l'utilisation des technologies de la communication,* que ce soit dans les programmes, la formation des maîtres, l'enseignement à distance ou l'apprentissage personnel, afin de s'assurer que les investissements correspondants fassent effectivement progresser l'acquisition des connaissances et l'égalité des chances en matière de réussite.

- *Mettre en réseau les enseignants et les écoles qui innovent afin qu'ils échangent leurs idées et leurs modèles*. On pourrait songer à un certain nombre de réseaux thématiques auxquels les enseignants et les écoles se raccorderaient en fonction de leurs centres d'intérêt.

- *À plus long terme, définir un niveau minimum pour l'accès à la profession.* On privilégie désormais le développement de la prime enfance et l'intégration des enfants à besoins spéciaux : la tendance mondiale est à exiger des enseignants, *à tous les paliers*, qu'ils aient un diplôme universitaire et le cas échéant une spécialisation.

Normes, programme, évaluation

- *Exploiter pleinement la nouvelle Agence des normes et de l'évaluation (SAA)* pour élaborer et faire adopter des normes nationales de résultats scolaires par paliers et par filières. Les normes garantiront que tous les élèves de BiH reçoivent l'éducation de haut niveau accessible et équitable à laquelle ils peuvent légalement ou moralement prétendre.

- *Créer une structure institutionnelle particulière pour la réforme des programmes.* On pourrait songer à une agence spéciale ou à une instance consultative composée d'experts, au sein de laquelle figureraient des représentants des Entités et des cantons choisis en fonction de leurs qualifications professionnelles (et non politiques). Cette agence ou instance élaborerait pour l'État de BiH un programme de tronc commun pour la partie obligatoire (70 %) du cursus, conformément à l'accord de mai 2000.

- *Faire appliquer ce programme de tronc commun et prévoir des évaluations et des examens normés* afin que les normes retenues soient respectées dans l'ensemble de la BiH. Réformer la *matura* et l'admission à l'Université pour les aligner sur la pratique européenne.

- *Privilégier le travail d'élaboration local pour les 30 % restants.* Aider les maîtres à introduire dans leurs classes un mode d'évaluation appuyé sur les normes et la compétence.

- *Alléger les programmes,* notamment dans les petites classes du primaire, et mettre l'accent sur le savoir-faire et sur la compétence plutôt que sur les connaissances factuelles.

- *Intégrer les programmes prévus pour les besoins spéciaux dans les programmes ordinaires* et veiller à ce que les nouveaux programmes soient bien adaptés et accessibles quel que soit le niveau d'aptitude des intéressés, de manière à ce que tous les élèves puissent espérer réussir leur scolarité.

- *S'inspirer d'un certain nombre de principes précis :* (1) *appropriation collective* du processus de changement par l'intermédiaire d'une consultation publique ; (2) flexibilité : le changement est un processus non linéaire, dynamique et cyclique et non un ensemble de normes rigides ; (3) *reproduction des modèles qui donnent satisfaction* afin de capitaliser l'expertise et la compétence acquises en cours de processus.

Préscolarité (prime enfance)

- *Cibler les prestations sur les groupes défavorisés et sur les besoins spéciaux*, surtout à partir du début de la scolarité à l'âge de six ans. Étendre, renforcer et cibler les projets pilotes existants dans l'intérêt de ces groupes.

- *Former des assistantes/puéricultrices pour les crèches ;* leur donner un statut et un rôle professionnel précis. Standardiser dans les Entités et dans les établissements les critères d'entrée et de sortie et élaborer des descriptifs de poste pour le métier d'éducateur ou d'assistant afin d'améliorer la qualité de l'accueil pendant la période cruciale qui va de l'âge de neuf mois à six ans.

- *Faire de l'étude du développement de l'enfant une composante centrale* de tous les programmes de formation des maîtres, quel que soit leur spécialité.

- *Coordonner les prestations entre les Ministères de la santé, de la protection sociale et de l'éducation* et encourager les parents, notamment les pères, à s'impliquer dans les programmes préscolaires.

- *Faire un effort supplémentaire pour intégrer les enfants à besoins spéciaux* dans le dispositif de préscolarité afin de réduire progressivement la stigmatisation et de faciliter le transition vers la scolarité ordinaire.

Enseignement professionnel

- Définir pour le BiH une stratégie à long terme, intégrée et systématique, pour l'EFP et l'éducation des adultes.

- Améliorer le lien entre l'EFP et le marché du travail par une intervention plus coordonnée des autorités et par une amélioration de la base d'information.

- Améliorer la formation des maîtres pour apporter une réponse plus réaliste aux demandes de l'économie d'après-guerre de la BiH.

- Élargir la perspective ; orienter l'EFP vers la pratique ; impliquer les partenaires sociaux. Il faudrait que le monde du travail soit étroitement associé à la formation des maîtres. L'une des contraintes majeures de la BiH réside dans le fait que les entreprises ne sont pas en mesure d'assurer le stage pratique des futurs enseignants. Des projets pilotes pourraient donner l'occasion à l'école et à l'entreprise d'apprendre ensemble ; les résultats pourraient être diffusés dans les établissements et dans leur environnement économique.

- Utiliser au mieux l'expertise existante. Des travaux importants sur la formation des maîtres et la réforme des programmes ont été réalisés au cours des deux ans et demi écoulés avec l'aide du programme PHARE de la CE sur l'EFP. Pour stimuler le débat et sensibiliser aux évolutions actuelles, on peut songer à tirer parti de la politique et de l'expérience des pays voisins (celles de la Slovénie par exemple, qui entretient les mêmes liens historiques avec la FRY, notamment pour son dispositif de formation des maîtres de l'EFP). En Slovénie, la réforme de la formation des maîtres et la modernisation des programmes se sont faites en milieu scolaire, en concertation avec les partenaires sociaux, et elles pourraient servir de modèle à une réforme au niveau des établissements en BiH.

Enseignement supérieur

- *Utiliser l'aide disponible, qui est très importante* (notamment celle de la communauté européenne de l'enseignement supérieur ou de programmes de la CE comme TEMPUS), pour redéployer le système d'enseignement supérieur ; mais veiller à ce que cette aide soit ciblée et qu'elle s'accorde (sur certains points) avec le plan stratégique de développement, y compris « l'européanisation ». Le système de la BiH doit notamment s'aligner totalement sur le « processus de Bologne », qui s'occupe actuellement de redéfinir le mode opératoire de l'enseignement supérieur européen.

- *Faire du Conseil de l'enseignement supérieur (HECB) une instance nationale puissante* au sein de laquelle on trouve à la fois des représentants de l'Université et des représentants de la puissance publique et des employeurs. Cette instance devra aborder dans une optique *nationale* le financement, les normes, les enseignements, la rationalisation et l'amélioration de la qualité. Or jusqu'ici, les efforts faits dans ce sens n'ont pas été couronnés de succès et il n'est donc pas exclu que cette recommandation soit inapplicable.

- À titre de demi-mesure*, mettre en place un Conseil fédéral de l'enseignement supérieur* qui conseillera le Ministère de l'éducation de la Fédération sur les orientations stratégiques, la mobilisation des ressources, l'accréditation et la gestion globale du système. Ce Conseil devra comprendre des représentants des trois groupes ethniques, mais aussi de l'entreprise, de l'industrie et des pouvoirs publics. Ses membres devront être recrutés pour leur compétence et pour leur perception des problèmes actuels de l'enseignement supérieur et non pour des raisons d'équilibre politique ou d'origine ethnique.

- *Mettre en place à l'Université des enseignements axés sur l'emploi* et sur le renforcement de l'économie de la BiH. L'informatique, la gestion et la création d'entreprise devraient faire partie systématiquement de toute formation universitaire.

- *Adopter dès que possible un système commun d'unités capitalisables* pour faciliter le transfert des étudiants à l'intérieur comme à l'extérieur de la BiH et pour garantir un niveau de qualité.

- *Élaborer une stratégie nationale pour l'enseignement supérieur ;* la dotation aux universités doit être modulée sur les résultats obtenus par rapport aux repères prévus pour évaluer le changement.

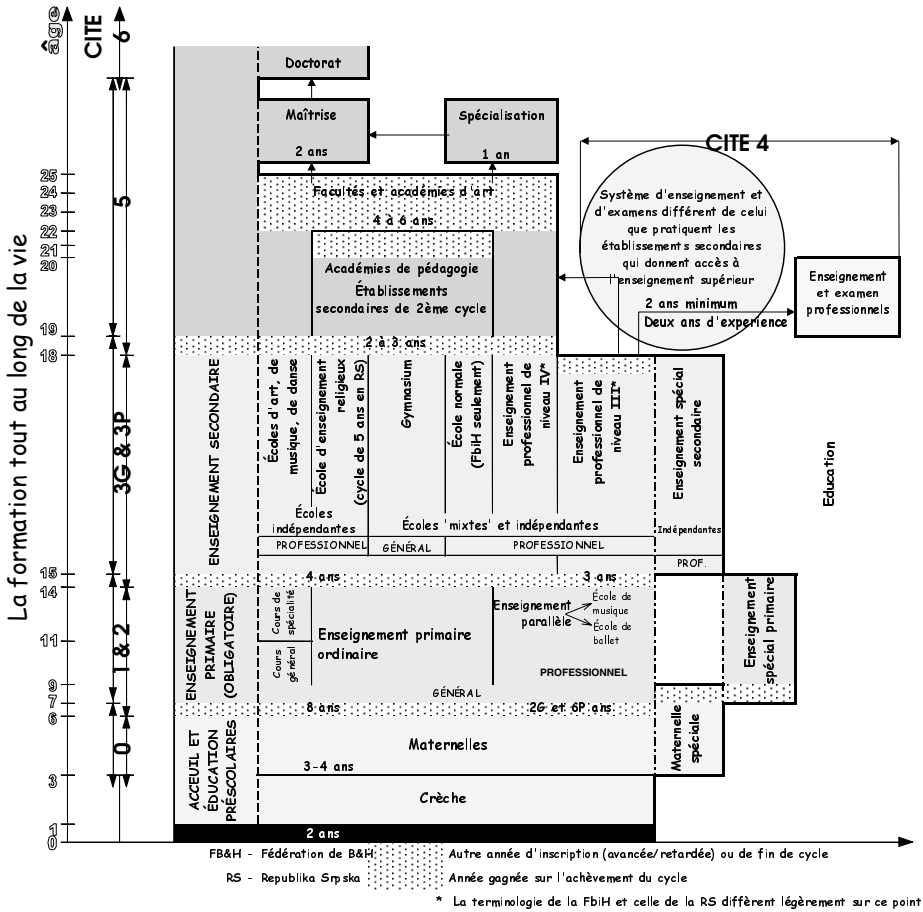
- *Donner au Ministère fédéral de l'éducation la responsabilité du budget de toutes les universités de la Fédération*, lesquelles devraient être financées à partir d'un fonds central et tenues de respecter les objectifs fédéraux. Cela ne veut pas dire que les cantons, les entreprises ou les ONG ne puissent pas individuellement apporter une contribution à telle ou telle université pour un objectif particulier. Ce complément de financement doit être encouragé.

- *Encourager les universités à devenir des membres actifs* de la communauté universitaire européenne. Il faut pour cela que le fonctionnement d'une université ne réponde plus à une logique ethnique, mais plutôt à une quête du savoir dans le cadre d'un système national.

- *Conforter le rôle des universités* dans la formation des personnalités qui vont établir la nation en termes économiques, en termes culturels et en termes sociaux. Cet objectif doit tenir une place centrale dans leur planification, leur enseignement et leur conception des programmes.

- *Resserrer les liens entre le système d'enseignement supérieur et les employeurs à qui s'adressent ses prestations.* Il faudrait en particulier des réunions régulières entre des représentants de l'Université, le Ministère de l'éducation de la Fédération, le Ministère de l'éducation de la Republica Srpska et divers ministres cantonaux, notamment les Ministres de l'emploi, pour s'assurer que l'on répond bien à leurs préoccupations pratiques.

Figure 1. **Le système éducatif en Bosnie-Herzégovine**



RÉFÉRENCES

AINSCOW, M. and HAILE-GIORGIS, M. (1999)
« The Education of Children with Special Needs in Central and Eastern Europe : Barriers and Opportunities », *Innocenti Occasional Papers.* UNICEF International Child Development Centre, Florence.

CONSEIL DE L' EUROPE (1999)
Directorate-General IV, Education, Culture, Youth and Sport, Environment. *Education in Bosnia and Herzegovina. Governance, Finance and Administration*, Préparé pour la Banque Mondiale, Strasbourg.

FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION (Octobre 2000)
« Labour market-vocational education and training assessment : Bosnia and Herzegovina », Version non publiée, Turin.

GLIGOROV, V. *et al.* (October 1999)
Balkan Reconstruction and EU Integration.

HELSINKI COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (1998)
Comparative Analysis of Some Aspects of Education. Educational Plans and Curricula in Bosnia and Herzegovina, Bijeljina.

KLUGMAN, J. (1997)
«Decentralisation : A Survey from a Child Welfare Perspective », *Innocenti Occasional Paper nº 61,* UNICEF/ICDC, Florence.

LENHART, V., KESIDOU, A. and STOCKMANN, S. (1999)
The Curricula of the « National Subjects » in Bosnia and Herzegovina, Rapport à l'UNESCO, Heidelberg.

POULTON, H. (1993)
The Balkans : Minorities and States in Conflict, Minority Rights Group, Londres.

SILBER, L. and LITTLE, A. (1995)
The Death of Yugoslavia, Penguin Books, Londres.

BULGARIE

L'examen thématique de la politique de l'éducation de la Bulgarie fait le point sur le système éducatif et les efforts de reforme en cours dans ce pays. Le rapport commence par fournir des données générales et démographiques, situer le contexte linguistique, géographique et historique, et présenter la situation politique, économique et du marché du travail ; par ailleurs, il donne une description de la structure et du cadre juridique. Il traite de l'ensemble du système éducatif, autrement dit, aussi bien de l'enseignement général et supérieur que de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie, mais porte plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les enseignants et leur formation, les programmes, la gestion et l'administration. L'équité devant l'accès, le niveau de formation atteint et les résultats obtenus sont des questions essentielles et les aspects liés à l'appartenance ethnique et aux minorités ainsi que les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'une attention spéciale. Le rapport examine aussi la décentralisation et le financement de l'éducation, la qualité et l'évaluation dans ce secteur, la formation initiale et en cours d'emploi des enseignant, les conditions de travail et les rémunérations du personnel enseignants, le rôle des inspecteurs scolaires, l'offre d'ouvrages scolaires, ainsi que les matériels et ressources en général. Cet ouvrage décrit les problèmes qui se posent et les obstacles rencontrés à tous les niveaux du système éducatif et formule des recommandations à l'intention des décideurs publics, des personnes de terrain et des donneurs.

BULGARIE

Généralités

Superficie :	110 910 km^2.
Population :	7 973 614 habitants (recensement de mars 2001)[65]
Densité de la population :	71,9 habitants par km^2.
Croissance démographique :	Négative (-1,16 % en moyenne, -9 % en zone rurale). La population de la Bulgarie est l'une des plus âgées d'Europe ; ceux qui ont dépassé l'âge de travailler (54% de femmes, 59% d'hommes) constituent 24,7% de la population. Seulement 19,1% ont moins de 19 ans. Le taux de natalité a brutalement chuté. La population en âge de scolarité primaire diminuera de 31% d'ici 2006/7.
Répartition : Urbaine/Rurale :	69% urbaine/31% rurale (estimations de 2000). Exode rural considérable : seules 45 des 262 municipalités sont considérées comme rurales (c'est-à-dire avec moins de 50% de population urbaine).
Composition ethnique :	Bulgares 83%, Turcs 8,5%, Macédoniens[66] 2,5%, Tsiganes 2,6%[67].

[65] Selon le recensement précédent (1992), il y avait 8 948 649 habitants en Bulgarie. Le déclin est principalement dû à l'émigration. Les chiffres de 1992 sont contestés du point de vue méthodologique et politique et ne sont pas considérés comme fiables.

[66] Pour le recensement de mars 2001, seules 2 720 personnes se sont considérées comme macédoniennes; ce qui fait environ 0,3%. La « question macédonienne » a cependant été l'un des plus grands contentieux des Balkans et les recensements successifs donnent des chiffres conflictuels.

Langues :	Bulgare (secondes langues selon l'origine ethnique)
PIB (1998) :	5 600 dollars des Etats-Unis par habitant[68]. Comparer aux 13 207 dollars de la Slovénie, 6 595 de la Roumaine, 4 169 de la Macédoine. La moyenne de l'Union européenne est de 19 638 dollars et la moyenne des pays de l'OCDE de 19 859 dollars.
Religion :	Orthodoxes bulgares 83,5%; musulmans 1,3%, autres ou sans 3,5%.
Main-d'œuvre :	2,8 millions (1999), 26,4% dans l'industrie y compris les mines, l'industrie manufacturière et le bâtiment; l'agriculture 25,7% ; les services 47,9%.
Alphabétisation :	99% (estimations de 2000)
Taux d'inflation :	Après l'hyper-inflation (242% en février 1997), l'inflation a été de 6,2% en 1999, de 4,8% en 2001 et la monnaie est stable. La croissance du PIB en 2001 a été de 5%, un peu moins qu'en 2000 (5,8%) chiffre le plus élevé depuis 1989.
Chômage :	17% ; 13,8% inscrits en novembre 1999. 55% de chômeurs de plus d'un an. 37% des chômeurs sont des jeunes de 16-30 ans.
Pourcentage du budget de l'Etat :	17,3% en 2002 (jusqu'à 12,5% en 1999). La plupart des pour l'éducation écoles sont financées par les municipalités, mais certaines reçoivent un financement direct du ministère de l'Education (écoles spécialisées et *technikum*)

Introduction et contexte

Le premier royaume de Bulgarie a existé de 681 à 1018. Il est le plus ancien Etat d'Europe ayant conservé le même nom. Durant cette période, la Bulgarie s'est convertie au christianisme (865) et les premières traductions du

---

67 Les chiffres officiels et non-officiels varient considérablement, de moins de 3% à 9%. Il y a officiellement 288 000 Tsiganes en Bulgarie. Leur nombre actuel semble être d'au moins 550 000 ou même entre 700 000 et 800 000, ce qui constituerait entre 8 et 9 pour cent de la population.

68 A parité de pouvoir d'achat, Source : Base de données WHW comportant des statistiques nationales et internationales.

grec dans une langue slave ont été faites en vieux bulgare, qui est devenue la langue, non seulement de l'Eglise, mais aussi de la littérature et de l'administration dans un certain nombre de pays, slaves ou non, de la région. L'alphabet cyrillique utilisé par le vieux bulgare reste largement utilisé, non seulement en Bulgarie, mais aussi en Biélorussie, Ukraine, Serbie, Russie et dans d'autres pays. Le Second Royaume bulgare (1185-1396) a résulté d'une révolte des aristocrates bulgares. La capitale était Turnovo jusqu'à l'invasion des Ottomans en 1396. La Bulgarie est restée une province ottomane pendant les 500 années qui ont suivi, mais les Bulgares étaient relativement libres, pouvaient se déplacer, faire du commerce et bénéficier de la liberté religieuse. Cependant, après la répression brutale d'une révolte en avril 1877 par les autorités turques, l'opinion mondiale (conduite par la Russie pendant la guerre russo-turque de 1877-78) a obligé la Turquie à donner son indépendance à la Bulgarie. Craignant la domination de la Bulgarie et de la Russie dans les Balkans, les puissances européennes sont intervenues au Congrès de Berlin en 1878 pour limiter le territoire de la Bulgarie. Le Traité de Berlin (1878) créait la Principauté de Bulgarie et de Roumélie orientale, regroupées ultérieurement (1885) en une seule entité. En 1908, la Bulgarie déclarait son indépendance en tant que monarchie constitutionnelle.

Ayant combattu avec les perdants pendant les deux Guerres mondiales, la Bulgarie est tombée dans la sphère soviétique et est devenue République populaire en 1946. La domination communiste a cessé en novembre 1989 avec la démission du gouvernement de Todor Zhivkov. Les premières élections libres ont été organisées en 1990. Une Constitution démocratique a été adoptée en 1991. Aujourd'hui, les réformes et le processus de démocratisation visent l'intégration à terme dans l'Union européenne et dans l'OTAN. Le régime est une démocratie parlementaire et comporte 9 provinces. Le pouvoir législatif est assuré par une chambre unique, l'Assemblée nationale, ou siègent 240 députés élus pour 4 ans. Au sommet du pouvoir judiciaire se situe la Cour suprême, dont le président est nommé par le président de la République pour 7 ans.

En Bulgarie, la récession qui a accompagné la période de transition a été plus profonde et plus durable que dans les autres économies précédemment communistes. Malgré un programme initial de réformes radicales, l'instabilité politique qui a suivi, ainsi que des politiques macro-économiques et fiscales changeantes ont entraîné une forte inflation et une dépréciation très grave de la monnaie. Le produit national a baissé pendant les cinq années qui ont suivi la chute du régime communiste ; le PIB a diminué de 30 pour cent de 1990 à 1994 et le chômage a très fortement augmenté.

En 1994-95, la croissance a quelque peu repris, mais le gouvernement n'a pas réussi à contenir le déficit budgétaire et à résoudre des problèmes structurels concernant l'entreprise et le secteur bancaire ; une autre spirale de baisse a suivi, le point le plus bas étant atteint au début de l'année 1997. En janvier de cette année, la crise économique est devenue politique, ce qui a encore aggravé la situation. Le cours du lev est tombé à 3 000 pour un dollar des Etats-Unis ; le rythme de l'inflation a atteint 242 pour cent pour le seul mois de février. L'impact pour les ménages a été désastreux. Malgré un doublement des salaires nominaux en février et une augmentation de 60 pour cent en mars, la valeur du salaire moyen est tombée à 20 dollars des Etats-Unis par mois – pas suffisamment pour acheter les produits alimentaires essentiels pour une famille de trois personnes. Les retraités et les autres bénéficiaires d'un revenu fixe versé par l'Etat ont vu leur allocation descendre à 10 dollars par mois. Les protestations populaires et l'opposition politique ont renversé le gouvernement, et un gouvernement plus orienté vers les réformes a été élu en avril 1997.

Sa principale réalisation a été le retour rapide à la stabilité macro-économique, grâce à la nomination d'un Conseil national de la monnaie, au rattachement de la monnaie nationale au Deutschemark et à la baisse du taux d'inflation. Il s'agit désormais de maintenir la stabilité et de résister aux pressions inflationnistes, sans porter davantage atteinte à la protection sociale, au régime de santé et aux dépenses d'éducation.

La pauvreté et l'inégalité sont les deux grands problèmes sociaux. Un groupe de travail du ministère du Travail et de la Politique sociale a estimé que plus de 23 pour cent de la population vivaient en-dessous du seuil de pauvreté en 1997, au lieu de 5 pour cent seulement en 1992[69]. Près de la moitié des pauvres vivent dans les régions rurales, qui ne représentent cependant que le tiers de la population totale. La pauvreté et le chômage affectent de manière disproportionnée les familles avec enfants et les minorités ethniques (en particulier les Tsiganes et les Turcs). Un pourcentage très important (jusqu'à 85 pour cent en 1997) de ménages bénéficient d'une allocation, indépendamment du revenu propre de la famille, souvent à partir de sources multiples. Des efforts sont maintenant entrepris pour cibler plus précisément les ressources, au bénéfice de ceux qui en ont réellement besoin, plutôt que de répartir de faibles sommes entre un très grand nombre de personnes. Une nouvelle législation sur la protection contre le chômage constitue le premier cadre de politique sociale en Bulgarie ; il propose des mesures actives pour l'emploi des jeunes (dont le taux de chômage est de 40 pour cent), des minorités ethniques et des chômeurs de longue durée.

[69] Données de la BIRD, 1998.

Le Gouvernement a défini une stratégie de développement pour six ans dans le Plan national de développement économique, dont l'objectif principal est l'entrée dans l'Union européenne.

Système éducatif

Les caractéristiques du système éducatif sont les suivantes :

- Début de la scolarité obligatoire : 6-7ans ;

- Fin de la scolarité obligatoire : 16 ans

- Niveaux de responsabilité sur le système éducatif : en théorie, quatre : national (ministère de l'Education et des Sciences – MES), régional, municipal et établissement scolaire. En réalité, le niveau régional (28 inspections académiques) est une émanation du ministère, de sorte qu'il n'y a en fait que trois niveaux ;

- Structure du système : *Préscolaire :* de 3 à 6 ans avec quelques crèches pour les moins de 3 ans. *Elémentaire :* 1ère à 4eme année *Moyen (ou pré-secondaire)* 5eme à 8eme année. Les années 1 à 8 (intitulées *primaires*[70]) correspondent à l'enseignement obligatoire et sont généralement enseignées dans le même établissement. Il existe quatre types d'établissements d'enseignement *secondaire :* le *gymnasium*, de la 9eme à la 12eme année ; les établissements du deuxième cycle spécialisés dans certains domaines – exemple, sciences, lettres – qui sélectionnent souvent les élèves à la fin de la 7eme année ; les écoles techniques et artistiques de trois ou quatre ans ; et les écoles professionnelles de deux ou trois ans. Les écoles religieuses sont reconnues au même titre que les écoles laïque si elles respectent les conditions fixées par l'Etat ;

- Examens et passage d'un cycle à l'autre : Les enfants qui terminent le cycle élémentaire (1ère à 4eme année) reçoivent un certificat de leur école ; à la fin de l'enseignement primaire (8eme année) ; un autre certificat (fondé sur une évaluation interne par les enseignants) leur permet de poursuivre leurs études en 9eme année. A la fin de la 12eme

[70] A partir de la traduction anglaise de l'article 26 de la Loi sur l'enseignement public de 1991 (révisée en janvier 1999), mais les documents du ministère utilisent différentes terminologies.

année, des examens sont organisés par l'Etat ; un nouvel examen externe (*matura*) doit entrer en vigueur en 2003 ;

- Caractéristiques : par suite de la diminution rapide du taux de natalité, au cours de l'année scolaire 2006/7, il y aura 31 pour cent d'élèves en moins dans les classes de 1ère à 4eme année et 23 pour cent de moins dans les classes de 5eme à 8eme année. Cette évolution est une préoccupation majeure du ministère et fonde sa politique d'optimisation des ressources.

- Système d'enseignement secondaire fragmenté et complexe.

- Montée rapide des effectifs de l'enseignement supérieur, de 120 000 en 1990 à 258 000 en 2000.

Questions financières

En fonction de leur principale source de financement, les écoles sont classées comme écoles « d'Etat » ou « municipales ». Les écoles d'Etat, qui comprennent les écoles d'éducation spéciale et les écoles professionnelles, sont financées directement par le ministère de l'Education et des Sciences (MES) ou par les autres ministères compétents. Les écoles municipales sont financées par trois sources : (1) une subvention forfaitaire à la municipalité par le ministère des Finances, pour couvrir les services sociaux, y compris l'éducation ; (2) une partie des ressources fiscales de la municipalité ; (3) des ressources extra-budgétaires collectées par les écoles.

Les écoles – sauf pour celles qui participent à un programme pilote de « délégation budgétaire » impliquant 104 établissements – ne gèrent pas elles-mêmes les crédits. Les services sont fournis et payés par la municipalité ; les rémunérations sont financées par la municipalité, qui prend en charge l'entretien des locaux. La « délégation budgétaire » peut maintenant être étendue à tous les établissements[71].

Très peu de crédits sont consacrés au matériel pédagogique. Les rémunérations représentent 70 pour cent du budget, les fournitures (essentiellement le chauffage) 12 pour cent, les livres et le matériel pédagogique seulement 1 pour cent.

[71] Informations de la Banque mondiale, 2000.

L'écart de rémunération entre chaque niveau de l'échelle est de seulement 8 leva (environ 4 dollars des Etats-Unis) par mois, de sorte que la différence entre un enseignant débutant de niveau 1 et celui qui a la qualification la plus élevée (niveau V) est de 40 leva par mois seulement (soit 20 dollars). Les enseignants ne sont pas incités à améliorer leur qualification professionnelle, notamment du fait que la formation continue peut être coûteuse. Une diminution du nombre d'enseignants et une meilleure structure des carrières permettraient de faire des économies et d'améliorer le statut professionnel et la situation financière des enseignants.

Autres questions

La décentralisation et le contrôle. On constate une fragmentation et un cloisonnement en matière de communication, de définition des responsabilités et pour savoir à qui rendre des comptes en ce qui concerne les relations entre le ministère de l'Education et ses 28 inspections académiques, les 9 districts régionaux (*oblasti*) et les 262 municipalités (*obshtini*)[72]. Question : *Qui fait quoi en éducation ?*

La sélection plutôt que l'éducation pour tous. Le système favorise les meilleurs élèves, mais semble moins préoccupé de conserver et de motiver les élèves moyens et faibles. Question : *Qui bénéficie de l'éducation ?*

La faiblesse des taux de scolarisation après la huitième année (seulement 67 pour cent d'une cohorte d'âge) et l'importance des taux d'abandon, en particulier parmi les minorités. Au total, on estime officiellement les abandons à environ 6 à 7 pour cent pour l'enseignement obligatoire ; les chiffres réels sont probablement plus élevés, mais même au taux de 6 pour cent, cela signifie que 45 000 enfants ne sont pas scolarisés alors qu'ils devraient l'être. Cela ne semble guère préoccuper les fonctionnaires du ministère et des inspections locales qui déclarent souvent que les abandons concernent surtout les Tsiganes. Mais la loi sur l'enseignement obligatoire s'applique à *tous* les enfants en Bulgarie, *quelle que soit* leur origine ethnique. De plus, les statistiques et les données obtenues par la mission indiquent que le problème n'est pas limité aux enfants tsiganes. Il doit être abordé beaucoup plus sérieusement, par une analyse de l'environnement scolaire, du contenu et du

[72] Les municipalités comportent elles-mêmes 5 300 localités (*nasaleni mesta*), dont 238 villes, 4 400 villages et 560 localités plus petites : hameaux, gares, monastères. Les municipalités les plus importantes, comme Sofia, sont subdivisées en *rayoni* (quartiers). Il existe aussi parfois une autre subdivision, relevant d'un maire (*kmetstvo*), mais elle ne dispose d'aucun budget et n'a qu'une représentation limitée au conseil municipal.

processus de l'enseignement, ainsi que du contexte social. Les obstacles devraient être identifiés et surmontés dans la mesure du possible, en tous cas jusqu'à la 8eme année.

Données statistiques

Tableau 1 **Taux de scolarisation par niveau d'éducation, 1999/2000**

Niveau d'enseignement	Effectifs	% du groupe d'âge	Filles (% du total)	Ratio élèves par maître	Nombre d'écoles	*Dont:* Privées
Préscolaire (3-6 ans)	211 943	66.4		11:1	3 536	18
Primaire, années 1-8 (7-15 ans)	759 931	95[1]	48	12:1	1 997	25
Secondaire, années 9-12 (15-19 ans)	340 271	67	49	11:1	1 154	56
Général		29		12 :1	577	21
Professionnel		38		11 :1	577	35
Tertiaire						
Total	258 230	35	57	10:1	92	
Universités					41[2]	4
Autres					51	--
Total	1 570 375	..			6 779	159

1. Le taux de scolarisation brut pour les années 1-4 est de 102%, mais seulement de 87% pour les 5-8, une diminution inacceptable.

2. D'après le MES, il y a 41 universités ; 29 sont publiques, 4 privées, 8 militaires. Il y a une faculté de pédagogie dans 10 universités pour la formation initiale des enseignants. Mais leurs programmes et leurs exigences ne sont pas coordonnés. Entretien, 23/10/2000.

Source : CEPS, Ljubljana, 2001.

Politiques publiques et contexte légal

Outre la Constitution (1991), la Loi de 1991 sur le développement local et l'administration locale, la Loi sur les budgets municipaux de 1997 et des documents de base tels que le Plan national de développement économique, la législation qui définit le cadre de l'enseignement figure dans les documents suivants :

- *Loi sur l'enseignement public*, adoptée en 1991, amendée et complétée à plusieurs reprises par la suite ; en vigueur dans sa

présentation actuelle depuis janvier 1999[73], avec quelques modifications résultant de l'adoption ultérieure des lois sur l'enseignement supérieur et sur la formation professionnelle.

- *Loi sur l'enseignement supérieur*, adoptée en 1991, amendée et complétée à plusieurs reprises ; en vigueur dans sa présentation actuelle depuis juillet 1999, avec un amendement ultérieur (également en juillet 1999).

- *Loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études* dans l'enseignement public. Adoptée en juillet 1999, elle concerne certains articles de la Loi sur l'enseignement public.

- *Loi sur la formation professionnelle*, adoptée le 15 juillet 1999, qui affecte également certains articles de la Loi sur l'enseignement public.

- *Il existe aussi un certain nombre de documents importants sur les politiques publiques,* tels que la Stratégie de l'enseignement supérieur, le nouveau Code sur la mise en œuvre de la Loi sur l'enseignement public, ainsi que des documents concernant des programmes spécifiques sur les finances (délégation budgétaire) et sur la formation professionnelle (Programme Phare de la CE).

Administration, gouvernance et financement

Le Conseil des ministres est responsable de la définition de la politique d'éducation. *Le ministère de l'Education et des Sciences* est l'administration responsable de la gestion du système éducatif, pour le compte du Conseil des ministres. Le ministère a donc un rôle de gestion plutôt que de définition de la politique d'éducation, bien qu'il ait le pouvoir d'édicter des décrets et d'exercer un contrôle sur tous les types et niveaux d'éducation, pré-scolaire et scolaire et sur les services annexes. Suivant la Loi sur les normes (minimum de formation générale, juillet 1999), le ministère est aussi chargé de définir la durée des différents enseignements pour respecter les normes fixées par l'Etat et de veiller à l'application du programme d'études de base dans tous les établissements.

[73] Le ministère de l'Education et des Sciences était tenu d'élaborer un Code pour l'application de la Loi sur l'enseignement public dans l'année qui suivait, c'est-à-dire d'ici janvier 2000. Ce code constitue un autre document de base.

La nouvelle Loi sur la formation professionnelle confie la responsabilité de cette formation à l'Agence nationale de la formation professionnelle, administrée par un Conseil dans lequel le ministère est représenté, mais qui est présidé par une personnalité nommée par le Premier Ministre. D'autres ministères, comme celui du Travail et de la Politique sociale et celui de la Santé, ainsi que les partenaires sociaux sont également représentés au Conseil d'administration de l'Agence.

Les inspections de l'enseignement sont, d'après la loi, « des subdivisions locales du ministère de l'Education et des Sciences » ; ce sont des entités légales, mais le ministère définit leur structure, leurs fonctions et leurs limites territoriales et emploie les inspecteurs.

Les municipalités assurent :

- L'enseignement obligatoire jusqu'à 16 ans.
- La santé et la sécurité des écoles, des maternelles et des enfants qu'elles accueillent.
- Le financement de la construction, de l'entretien, de l'équipement et des réparations des installations qui dépendent d'elles.
- Le financement nécessaire pour répondre aux normes fixées par la loi et pour appliquer les programmes des établissements.
- Les transports et les repas scolaires, l'aménagement et l'entretien des cantines, des dortoirs et des installations sportives et récréatives.
- Des subventions et une aide aux enfants qui relèvent de leur administration.

Les municipalités jouent donc un rôle essentiel dans la gestion quotidienne de l'enseignement obligatoire.

Décentralisation

En Bulgarie, elle a des origines historiques qui remontent au moins à un siècle, bien qu'elles aient été négligées pendant la période 1945-1989, jusqu'à ce que la Constitution de 1991 la remette à l'ordre du jour. Le sixième

rapport sur le développement humain[74] définit les principes suivant lesquels « une bonne gouvernance, une meilleure cohésion sociale et une coopération accrue entre tous les acteurs du développement en Bulgarie sont aujourd'hui essentielles, non seulement pour accéder à l'Union européenne, mais aussi pour consolider la stabilité et la croissance du pays ». Le renforcement des institutions régionales et le transfert de pouvoirs aux municipalités sont importants. « Le développement humain est l'objectif final et les politiques (de décentralisation) sont un moyen de progresser vers la paix, la stabilité, l'équité et une croissance durable ».

Cela dit, dans le cadre de cet examen, il faut considérer que la décentralisation est plutôt un programme politique qu'un objectif *éducatif*, et qu'il n'est pas certain que, *d'un point de vue éducatif,* les décisions prises localement soient meilleures, plus rationnelles ou plus « équitables – par exemple pour les minorités et leur égalité d'accès à l'éducation. Il faut trouver un équilibre entre le respect des droits légaux, ainsi que des droits et des normes d'éducation des enfants, quels qu'ils soient et où qu'ils soient d'une part et les priorités et traditions locales d'autre part.

La structure administrative de la Bulgarie est complexe et comporte plusieurs niveaux, mais du point de vue de la décentralisation, c'est le niveau municipal qui est le plus important. D'après le rapport sur les ressources humaines, les municipalités ont en commun cinq caractéristiques : une aggravation des inégalités sociales ; une faible capacité de gestion ; des modes de décision hiérarchiques ; et le manque de moyens adaptés : technologie, crédits d'investissement, planification stratégique, infrastructure (routes et communications) et ressources[75]. Alors que le problème des ressources se pose d'urgence, il serait indispensable de disposer de qualifications et de méthodes nouvelles pour élaborer des projets de développement au niveau local de manière stratégique et participative. Le manque de compétences dans ce domaine a été l'une des raisons de l'échec de la première tentative menée en 1999 pour élaborer une planification stratégique au niveau local. Seules 18 pour cent des municipalités ont soumis des plans qui ont pu servir au moins comme outils de développement, même sans être appuyés par des programmes de financement et de mise en œuvre. La plupart des autres municipalités (60 pour

---

74 Voir références. Le premier de ces rapports a été publié en 1995 avec l'aide du PNUD. Ces rapports constituent un cadre de référence important pour les politiques nationales, notamment en matière d'éducation.

75 *Ibid.* chapitre 3.

cent) n'ont pas répondu, ou ont soumis de simples listes des investissements souhaités (22 pour cent)[76].

Outre leur manque d'expérience en matière de planification locale, beaucoup de municipalités sont lourdement endettées (106 municipalités avaient un endettement cumulé de 143 millions de leva et en octobre 2000, le seul district de Pleven annonçait un déficit de 5 millions de leva). Ces dettes ont maintenant été remboursées, mais de nouvelles ont été engagées, ce qui indique non seulement des problèmes de ressources et de gestion, mais aussi d'insuffisance des moyens budgétaires des municipalités. Par conséquent, le fait de décentraliser davantage les responsabilités au niveau municipal risque d'aggraver les problèmes s'il n'y a pas de moyens supplémentaires, ni d'incitations à une plus grande efficience ou à des initiatives locales : « les municipalités obtiennent ce qu'elles peuvent, mais non ce qui leur est nécessaire » pour faire face à leurs obligations.

Le problème des relations entre niveaux central, régional et local est maintenant abordé par la création de six commissions pour la cohésion sociale et économique, dont la tâche principale consiste à combiner les stratégies nationales et locales. Aux représentants du ministère, des régions et des collectivités locales viennent se joindre des représentants de la société civile tels que syndicats, ONG, chambres de commerce, etc.

Le Conseil pédagogique est, suivant la loi « un organisme de gestion spécialisé » qui discute et résout les grands problèmes de pédagogie. C'est donc un organisme à caractère professionnel plutôt qu'administratif.

Au niveau des établissements, *les conseils d'administration* sont des « organismes publics » chargés d'aider les écoles et les maternelles. Ils doivent respecter un code de fonctionnement et des directives définies par le ministère de l'Education et des Sciences.

Les chefs d'établissement doivent posséder un diplôme ; ceux des écoles publiques et des maternelles sont employés par le ministère ; ceux des écoles municipales, par les municipalités ; le maire établit les contrats avec les directeurs des écoles maternelles. Les décisions prises par les directeurs d'établissements publics peuvent être remises en cause par le ministère ; les décisions des directeurs d'établissements municipaux par la direction de l'inspection ; et les décisions des responsables d'écoles maternelles par le maire ou la municipalité.

---

[76] *Ibid*. chapitre 3.

Types d'établissements

D'après la Loi sur l'enseignement public (article 26), l'enseignement peut être donné par ces différents types d'établissements :

1. Elémentaire – 1ère à 4eme année
2. Moyen – 5eme à 8eme année
3. Primaire – 1ère à 8eme année
4. Secondaire – 9eme à 12eme année
5. Secondaire spécialisé – 8eme à 12eme année
6. Polyvalent – 1ère à 12eme année
7. Professionnel – de la 8eme ou 9eme année à la 12eme
8. Technique – trois ans à partir de la 6eme ou 7eme année ; ou quatre ans après la 9eme année ; ou deux ans après la fin de l'enseignement secondaire
9. Sport
10. Beaux-Arts
11. Education spéciale

Les écoles de différents types et niveaux sont souvent logées dans le même bâtiment et dirigées par le même chef d'établissement. On peut trouver les combinaisons suivantes d'années et de niveaux de scolarité :

Table 2. **Combinaisons d'années et de niveaux de scolarité**

I-II	I-IX	I-XII
I-IV	IV-VIII	VII-XII
I-VIII	IV-XII	VIII-XII

Source : School Finance in Bulgaria in an Era of Educational Reform par Douglas L. Adkins.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière d'administration, de gouvernance et de financement

Problèmes liés au type d'école

- *Obstacles possibles à la scolarisation après la 4^{me} ou la 8eme année.* Dans les zones rurales, on trouve surtout les types d'école figurant dans la première colonne du tableau 2. Le type le plus répandu d'école de village comporte les niveaux élémentaire (1 à 4) et moyen (5 à 8). Le ministère souhaite maintenir des écoles élémentaires dans la plupart des villages et assurer le ramassage scolaire pour les écoles moyennes. Mais en réalité, les écoles moyennes et secondaires sont-elles accessibles aux enfants des zones rurales ? La baisse des effectifs aux niveaux moyen et secondaire est-elle liée à une limitation des possibilités d'accès (par exemple à un manque de moyens de transport) ?

- *Incertitudes sur l'avenir des écoles polyvalentes et de proximité.* L'enseignement secondaire peut être suivi dans des écoles secondaires polyvalentes (1ère à 12eme année), dans des classes secondaires ou dans des écoles secondaires spécialisées (*gymnasia).* L'avenir des écoles polyvalentes est problématique et est lié à l'accent mis davantage sur une sélection précoce dans les écoles spécialisées et sélectives (ou même élitistes)[77]. Les parents ne croient pas que leurs enfants seront suffisamment préparés à entrer à l'université s'ils étudient dans une école polyvalente. Les *gymnasia*, ou les écoles spécialisées sélectives offrent d'après eux de meilleurs chances. Mais les élèves moyens, ou ceux qui n'ont pas encore décidé de leurs études ultérieures restent en arrière et les écoles polyvalentes deviennent en fait des établissements dépotoirs. C'est démoralisant pour les élèves et pour les enseignants et cela pourrait contribuer à expliquer l'augmentation des abandons après la 7ème ou la 8eme année.

---

77 Une école polyvalente (1ère à 12eme année) visitée par la mission n'avait pas eu de classes de la 9eme à la 11eme année pendant plusieurs années, mais avait quelques étudiants de 10eme et 12eme année : « presque tous les élèves quittent l'établissement pour des écoles spécialisées après la 7ème ou la 8ème année…Les écoles polyvalentes deviennent des dépotoirs, où ne restent que ceux qui n'ont pu entrer dans une école spécialisée…Il nous faut travailler dur pour attirer et retenir les élèves, bien que nous vivions dans une zone de recrutement de 17 000 habitants ». Entretien, 31 octobre 2000.

- *Sélection plutôt qu'éducation.* Un système national d'enseignement a les mêmes devoirs vis-à-vis de tous les enfants. Trop souvent, et de façon assez générale dans les anciens pays socialistes, les écoles paraissent plus intéressées à en sélectionner quelques-uns qu'à leur donner à tous une éducation. En Bulgarie, les *gymnasia* ou les écoles spécialisées sélectionnent les élèves mis en compétition, souvent dès la 7ème année ; un *gymnasium* visité par la mission était fier d'avoir sélectionné 78 élèves pour la 8ème année parmi 1 000 candidats. On ne s'intéressait pas à ce qu'il était advenu des 922 autres. Il est bien entendu beaucoup plus facile (et plus agréable) de sélectionner et d'enseigner les « meilleurs », plutôt que de donner un enseignement à tous, mais c'est précisément le défi auquel doit faire face un système d'enseignement public pour servir le pays dans son ensemble.

Questions financières

- *Les budgets des établissements sont contrôlés de manière centralisée,* soit par le ministère, soit par les municipalités. Le ministère de l'Education et des Sciences finance et gère directement les écoles spéciales et professionnelles ; les autres sont sous la responsabilité des municipalités. Dans tous les cas, la gestion financière est assurée dans des cadres strictement contrôlés et les affectations de crédit sont définies par les autorités responsables du financement. Les chefs d'établissement n'ont que peu ou pas d'autonomie financière. Une délégation budgétaire a été envisagée en 1992 comme un moyen possible pour améliorer l'efficience et la qualité de l'enseignement. Bien que des plans aient été élaborés en 1995 pour un projet pilote, la crise financière a retardé l'adoption de la législation nécessaire. Mais un projet financé par le programme Phare de la CE a démarré en mars 1998 en vue de rapprocher la Bulgarie des « meilleures pratiques » européennes en la matière.

- *Le projet de gestion financière des écoles* impliquait 104 établissements dans quatre régions pilotes (Blagoevgrad, Kjustendil, Nesebar et Silistra), les uns financés par le ministère et les autres par les municipalités. Les écoles pilotes ont obtenu une autonomie budgétaire à partir de mars 1998, avec un équipement informatique, un système d'information pour la gestion et des crédits pour inciter à développer la capacité d'innovation de l'école. Différentes formules de financement ont été mises à l'essai dans les régions participantes et il semble que les directeurs d'école et les municipalités aient réagi de manière positive. Dans le cadre du nouveau projet du gouvernement

bulgare et de la Banque mondiale, le dispositif d'autonomie budgétaire sera étendu à d'autres régions et en définitive à l'ensemble du pays. En 2001, 20 écoles supplémentaires ont rejoint le programme et 15 autres en 2002.

- *Néanmoins, certains administrateurs de l'enseignement sont sceptiques au sujet de la réalité de l'autonomie budgétaire des écoles*. Les budgets obtenus des municipalités sont ressentis comme « arbitraires…Nous recevons parfois 10 000 leva, parfois 4 000 (2 000 dollars), la formule de financement n'est pas transparente et le cadre réglementaire est inadapté ». Certaines municipalités ne permettent pas aux écoles de conserver les moyens financiers qu'elles ont obtenu elles-mêmes, par exemple en louant des locaux, en considérant que les bâtiments « n'appartiennent pas » à l'école ; de même les ressources extra-budgétaires ne peuvent pas être utilisées pour augmenter la rémunération des enseignants. Un aspect positif de l'autonomie budgétaire résulte du fait que les établissements savent de combien ils peuvent disposer ; de plus, ils reçoivent les crédits au début de l'année scolaire et peuvent programmer en conséquence.

Equité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats

Le système scolaire est capable d'accueillir la grande majorité des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans : c'est l'un de ses points forts. Le réseau créé pendant la période socialiste a été maintenu et l'on ne manque ni d'écoles, ni d'enseignants. Cependant, la véritable égalité des chances ne se limite pas là. Elle suppose quatre conditions : l'égalité d'accès, de poursuite d'études, de traitement durant les études et de chances dans la vie par suite de l'enseignement reçu. Tous les enfants ne sont pas égaux vis-à-vis de ces critères.

La Bulgarie a cependant pu maintenir le niveau de participation à l'enseignement préscolaire antérieur à 1989 (62 pour cent du groupe d'âge de deux à huit ans) et les statistiques montrent que la scolarisation est pratiquement universelle pour les années 1 à 4 (taux de scolarisation brut de 102 pour cent). Néanmoins, les taux de scolarisation bruts aux niveaux moyen et secondaire tombent à 87 et 68 pour cent respectivement. Cela est particulièrement préoccupant de la 5ème à la 8ème année qui font encore partie de l'enseignement obligatoire.

Equité et minorités ethniques

Il y a en Bulgarie plus de 30 groupes de population minoritaires[78], dont le plus important est celui des Turcs, qui représentait au moins 900 000 personnes avant l'exode massif de 1989 et les Tsiganes, dont le nombre était évalué entre 550 000 et 800 000[79], bien que les chiffres officiels soient plus faibles. Les autres minorités importantes sont les Macédoniens qui vivent principalement autour des régions de Blagoevgrad et de Pirin et les musulmans bulgares, minorité religieuse plutôt qu'ethnique, qui vivent principalement dans les montagnes de Rhodope et dans la région de Pirin. Bien que la plupart de ces minorités aient vécu en Bulgarie depuis des siècles – les Turcs depuis la fin du 14eme siècle – et en dépit de nombreuses campagnes d'assimilation (souvent forcée[80]), la plupart des minorités ethniques ont conservé leur identité et leur culture et vivent dans des communautés bien identifiées, plutôt que d'être dispersées dans l'ensemble de la population. Cette situation faciliterait des efforts ciblés pour améliorer leur sort du point de vue éducation et emploi.

---

78 Olena Marushiakova et Vesselin Popov : Study of the Education Situation of Ethnic Minorities in Bulgaria, 1999. En plus des Turcs, des Tsiganes et des Pomaks (musulmans bulgares) dont le nombre total est estimé à 1,5 million, on compte près de 30 autres groupes – Arméniens, Juifs, Russes, Tartares – représentant ensemble environ 10 000 personnes.

79 Les autorités locales ont donné un chiffre de 550 926 à la fin de 1990, mais ce chiffre semble faible étant donné que l'appartenance à cette minorité est socialement défavorable.

80 Il existe des comptes-rendus bien documentés sur des changements de nom forcés et sur d'autres campagnes d'assimilation à l'encontre des Turcs, des Pomaks et des Tsiganes, en particulier entre 1984 et 1989. Les protestations et les manifestations ont souvent été brutalement réprimées, en particulier dans les villages et la plupart des gens ont finalement accepté « volontairement » de nouveaux noms et papiers d'identité sans lesquels ils ne pouvaient recevoir des pensions de retraite ou allocations ; dans le pire des cas, ils risquaient l'arrestation, le bannissement dans d'autres régions ou l'internement dans des camps. En janvier 1990, Todor Zhivkov a été arrêté et inculpé de « haine raciale » dans le cadre de la campagne d'assimilation. Une loi a été adoptée en 1990 pour remettre en vigueur les noms musulmans (Pomak et Turcs), mais elle ne mentionnait pas spécifiquement les Tsiganes musulmans. Cf. Hugh Polton, *op.cit.*, pp. 105-171. Néanmoins, il est encore difficile de donner une estimation exacte de l'importance des minorités ethniques, du fait des changements de nom et des campagnes d'assimilation qui ont touché au moins une génération.

Tableau 3. **Structure de la population suivant l'âge et l'origine ethnique (pourcentage)**

Age	Bulgares (nationaux)	Bulgares	Turcs	Tsiganes[11]
0-9	12	10.9	16.8	25.4
10-19	14.5	13.7	18.1	23.2
20-29	13.3	12.7	16.5	17.4
30-39	13.7	13.4	14.9	13.9
40-49	14	14.4	12.2	9.2
50-59	12.1	12.7	9.9	5.8
Plus de 60	20.4	22.2	11.6	5.1

1. En raison d'un taux de natalité plus élevé et d'une espérance de vie plus faible, la population tsigane est sensiblement plus jeune que les autres groupes.

Source : Rezultati ot prebroyavaneto na naselenieto. Tom I – Demografski charakteristiki (The Results from People Census, Vol. 1 Demographic Characteristics), Sofia : Natsionalen Statisticheski Institut, 1994.81

La Bulgarie a entrepris de réels efforts pour améliorer les conditions de vie et d'éducation des minorités ethniques. Le Parlement a voté en février 1999 une Convention cadre pour la protection des minorités nationales et plusieurs ONG et autres organismes sont actifs, en particulier l'UNICEF, l'*Open Society*, *l'International Centre for Minority Studies* et la *Balkan Foundation for Cross-Cultural Education*.

Il n'y a cependant pas de stratégie nationale explicite pour l'éducation des populations minoritaires, et les situations sont loin d'être égales en particulier chez les Tsiganes[82]. Une certaine discrimination continue à exister dans la vie quotidienne à leur encontre. Leur taux de scolarisation est considérablement plus faible que dans l'ensemble de la population et en 1990, les médias nationaux et internationaux signalaient que 80 pour cent des détenus étaient des Tsiganes[83]. De manière générale, les enfants tsiganes vont moins souvent à l'école maternelle et beaucoup d'entre eux commençaient plus tard leur scolarité, par exemple à huit ou neuf ans. On a également constaté une diminution de la scolarisation chez les enfants bulgares (voir ci-dessous les abandons), mais plus particulièrement chez les Tsiganes. Entre 1995 et 1997, le

81 Olena Marushiakova & Vesselin Popov, *op.cit.,* 1999.

82 Il est important de mentionner la grande diversité qui existe parmi les Tsiganes en Bulgarie. On dit qu'il y a jusqu'à 60 sous-groupes distincts et il faudrait différencier également entre les populations rurales et urbaines, assimilées ou non, de langue tsigane ou bulgare, ainsi qu'entre les appartenances religieuses. Toute généralisation est donc discutable.

83 *Bulgarian Telegraph Association* et BBC, octobre 1990.

taux de scolarisation des enfants tsiganes de sept à quatorze ans a diminué de 60 pour cent au lieu de 20 pour cent pour les enfants bulgares. Seulement 6 pour cent des Tsiganes achèvent un enseignement secondaire, au lieu de 40 pour cent pour la population totale[84]. Ces chiffres de 1997 reflètent probablement la crise de cette époque, mais une fois que les enfants ont abandonné l'enseignement obligatoire, il leur sera difficile de le reprendre.

Equité et langue d'enseignement

Conformément à la théorie marxiste léniniste, la première Constitution de la République populaire de Bulgarie (1947, article 71) déclarait que, si l'étude de la langue bulgare était obligatoire à l'école, les minorités nationales avaient le droit d'étudier dans leur langue. Un département de langue turque avait été créé à l'université de Sofia, mais en 1956, les écoles turques ont été fusionnées avec les écoles bulgares. En 1971, l'enseignement du turc dans les écoles bulgares avait été arrêté ; en 1974, le département de turc de l'université était fermé ; au milieu des années 80, il était interdit de parler turc dans tous les lieux publics sous peine d'une amende importante (un mois de salaire à la seconde infraction).

La minorité turque, comme les Tsiganes, a particulièrement souffert de la répression linguistique au cours de la période Zhivkov. Mais aujourd'hui, « les élèves dont la langue maternelle n'est pas le bulgare peuvent, à côté de l'étude obligatoire de la langue bulgare, étudier leur langue maternelle dans les écoles municipales sous la protection et le contrôle de l'Etat » (article 8(2) de la Loi sur l'enseignement public de 1999). On estime à 37 000 le nombre d'élèves turcs avec environ 700 enseignants. Il y a certaines écoles avec 100 pour cent d'élèves et d'enseignants en langue turque, mais la langue d'enseignement demeure le bulgare d'après la loi, bien que la langue maternelle puisse être enseignée comme première et seconde langue étrangère suivant le programme de base. A partir de la huitième année (ou de la neuvième suivant le type d'école), le turc est enseigné quatre heures par semaine, mais comme une matière à option en plus du programme national de base[85]. Les manuels viennent de Turquie, mais beaucoup d'entre eux sont périmés et l'on manque de matériel pédagogique.

---

84 Ringold, Dena (2000). « Education and the Roma in Central and Eastern Europe : Trends and Challenges ». Document non publié présenté à la Conférence régionale de l'éducation pour tous, Varsovie, 7 février.

85 Il existe une école privée turque dans la quelle le turc est la seconde langue après la septième année

L'un des experts du ministère appartient à la minorité turque et ils sont cinq dans les inspections de l'ensemble du pays. Il y a également un expert appartenant à la minorité juive (600 à 650 élèves de six à 14 ans avec 25 enseignants de l'hébreu), mais aucun pour la minorité tsigane, beaucoup plus nombreuse et qui risque davantage l'exclusion sociale et l'abandon prématuré. Bien que la moitié[86] de la population tsigane parle cette langue à la maison, elle n'est pas enseignée en considérant qu'il n'existe pas d'orthographe normalisée et que peu d'enseignants la pratiquent. Grâce aux efforts de différentes ONG et d'individus, du matériel pédagogique a été élaboré et des enseignants à temps partiel de la langue tsigane ont été formés. Mais ces initiatives ne peuvent réussir que s'il y a un engagement suffisant à tous les niveaux.

Deux questions supplémentaires ont été évoquées au cours de la mission. Tout d'abord, tous les enfants des minorités n'ont pas la possibilité d'étudier leur langue maternelle. La réglementation spécifie qu'il doit exister un groupe d'au moins 13 élèves pour que cet enseignement puisse être organisé, mais certaines municipalités le font avec des groupes plus faibles (sept, huit élèves). En second lieu, beaucoup d'enfants arrivent à l'école en ne connaissant que peu ou pas du tout la langue bulgare et des classes préparatoires pour les enfants turcs et tsiganes sont nécessaires pour les aider à passer dans l'enseignement primaire. Dans une maternelle visitée par la mission, les éducateurs passaient la plus grande partie de leur temps à s'efforcer d'apprendre le bulgare aux enfants de trois à six ans (la plupart tsiganes), mais ils se plaignaient « d'avoir à repartir à zéro chaque semaine ». Aucun d'entre eux ne parlait la langue tsigane ; la communication avec ces enfants et avec leurs familles était donc difficile. Il n'existe pas de stratégie claire pour intégrer l'enseignement du bulgare et des langues maternelles ou pour un enseignement bilingue avec les très jeunes enfants, ce qui crée une situation d'inégalité pour les enfants des minorités qui entrent en première année.

Equité et ressources

Scolarisation

Dans l'ensemble, il y a suffisamment de places pour accueillir tous les élèves ; le taux de scolarisation est élevé (90-92 pour cent) au moins au niveau primaire (7-14 ans), bien que l'on se préoccupe de plus en plus des abandons, même pendant la scolarité obligatoire. La fréquentation scolaire est moins

[86] Il y a de grandes différences suivant les sous-groupes, de 85 pour cent dans certaines communautés à 14 pour cent dans d'autres ; 50 pour cent est une moyenne. Parmi l'autre moitié, environ 14 pour cent seulement des Tsiganes parlent bulgare et environ 36 pour cent turc.

satisfaisante ensuite (67 pour cent), en particulier dans certains types d'enseignement professionnel. Il se pose donc moins un problème de places que de fréquentation scolaire. Il n'est pas surprenant que les taux de fréquentation soient plus faibles dans les familles pauvres (78 pour cent en 1997) que dans les plus riches (95 pour cent)[87].

Abandons

Suivant les chiffres officiels, les abandons concerneraient environ 6 à 7 pour cent de la population scolaire des dix premières années, soit 45 000 enfants par an. Mais il y a un phénomène d'abandons cachés – environ un tiers des élèves sont absents sans motif jusqu'à cent fois par an. Ils ne sont souvent pas considérés comme des abandons, mais en réalité ils manquent près de la moitié du temps. Leur niveau scolaire est nécessairement affecté[88]. De plus, le calcul des abandons se fait à partir des enfants qui *sont* inscrits, avec un nombre d'absences fixé (plus de 60 suivant le Code du ministère de l'Education) ; il ne prend pas en compte les enfants non inscrits et ceux qui fréquentent l'école de manière irrégulière. Enfin, les enfants qui sont trop souvent absents de manière injustifiée sont souvent punis par une expulsion[89] – ce qui semble une réponse inadaptée, puisque les enfants se sont en fait déjà exclus d'eux-mêmes. Il serait préférable de chercher les raisons de ces fréquentes absences et de s'efforcer d'aider les enfants à rester scolarisés. Punir les enfants en raison de leur pauvreté et de leurs difficultés familiales (deux raisons majeures d'absentéisme) est inefficace autant qu'injuste.

Il est clair que les enfants qui restent scolarisés mais sont en difficulté pour différentes raisons sont plus nombreux et plus facilement identifiables que ceux qui ont déjà abandonné. Mais il semble y avoir peu d'efforts systématiques de *prévention* des abandons, bien qu'il existe quelques programmes excellents pour aider ceux qui ont abandonné à retourner à l'école. Malheureusement, ils sont souvent financés par les ONG et il n'est pas certain qu'ils soient pérennisés. Un programme financé par Phare-CE (Une école pour chacun) visité par la mission est orienté vers un enseignement ouvert et une éducation de la deuxième chance pour ceux qui ont abandonné ; il comporte 13 centres pilotes pour un enseignement primaire, secondaire et professionnel, des centres de ressources pour les enseignants et « des centres de dialogue ». Ils proposent des cours du soir, des séances de rattrapage et d'orientation et une formation

87 Enquête sur les ménages de 1997, qui compare les dépenses des familles du dernier quintile avec celles du premier.

88 Bulgarian National Observatory, 2000. Etude non publiée, p. 10.

89 *Ibid*. Page 19.

continue des enseignants pour aider les jeunes déscolarisés à retourner en classe. Le travail de prévention concerne environ 5 000 jeunes à risque et le programme a réussi jusqu'ici à réintégrer 800 décrocheurs. Mais les enfants abandonnent souvent en raison de difficultés économiques et sociales qui ne peuvent être résolues par le seul système scolaire ; de plus, ceux qui retournent à l'école sont souvent confrontés aux mêmes problèmes (programmes et examens rigides, hostilité des enseignants et des camarades) qui les avaient conduits à abandonner et tous ne continuent pas leurs études. Avec la fin du financement du programme Phare, le programme ne peut continuer à fonctionner dans des conditions satisfaisantes et il y a peu de chances pour qu'il soit pris en charge par le ministère de l'Education et des Sciences.

Garçons et filles

Parmi la population bulgare, la scolarisation des garçons et des filles est à peu près équilibrée ; il semble qu'il y ait un peu plus de garçons dans l'enseignement secondaire. Dans l'enseignement supérieur, ce sont les jeunes filles qui sont majoritaires (57 pour cent – voir tableau 1).

Mais il n'en va pas de même pour certaines minorités ethniques. Une enquête auprès de 831 ménages de huit grandes communautés de Tsiganes[90] a montré que 29 pour cent des femmes n'avaient jamais été scolarisées ou avaient abandonné avant la fin de la 4eme année, au lieu de 11 pour cent pour les hommes. De plus, les mariages et les naissances précoces affectent la scolarité des femmes. Une enquête de 1998 (confirmée en 2000) a montré que 40 pour cent des jeunes filles se mariaient avant 16 ans et 80 pour cent avant 18 ans[91].

Ressources

Comme dans beaucoup d'autres pays de la région, un très fort pourcentage du budget de l'enseignement est consacré aux dépenses courantes, notamment les rémunérations (au moins 70 pour cent au niveau national) et le chauffage (au moins 12 pour cent), alors que les investissements sont faibles ou inexistants. C'est ainsi que 1 pour cent seulement du budget est consacré au matériel pédagogique, ce qui limite sérieusement les possibilités de modernisation des programmes et méthodes d'enseignement. De plus, comme les ressources fiscales des municipalités sont très variables, les moyens mis à la

[90] Sofia (quartier de Christo Botev), Doganovo, Sliven (deux communautés urbaines), Gorno Alexandrovo, Topolchane, Sotirya et Kardzhali. Tomova, 2000.

[91] Tomova, 1998 et 2000.

disposition des écoles sont inégaux. Dans les agglomérations comportant beaucoup de familles pauvres et de chômeurs, les écoles ne disposent que du mobilier et des équipements les plus élémentaires. Bien qu'un tiers seulement de la population vive en zone rurale, c'est là que l'on trouve plus de la moitié des familles en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté rurale et les inégalités suivant les groupes ethniques impliquent de graves difficultés pour des enfants, non seulement du point de vue de l'enseignement, mais aussi du logement, de la santé et de la nutrition, ce qui a des conséquences sur l'éducation.

Les Tsiganes

Une politique de sédentarisation forcée des Tsiganes nomades et semi-nomades pratiquée au cours des années 50 s'était accompagnée d'efforts de la part du parti communiste pour améliorer leur éducation. Un certain nombre d'écoles nouvelles avaient été construites au sein de leurs communautés.

Au premier abord, ces efforts ont paru donner des effets positifs, mais au milieu des années 60 ces écoles étaient très dégradées. Un certain nombre d'entre elles avaient adopté une orientation professionnelle, avec un niveau très faible, qui se substituait à des matières comme la langue bulgare, les mathématiques, etc.. ce qui impliquait que les élèves ne continueraient pas leurs études. L'héritage de ces écoles subsiste : en 1991, le ministère de l'Education et des Sciences enregistrait 31 écoles de ce type et 77 écoles intitulées par le régime communiste « écoles pour enfants dont le style de vie et la culture sont inférieurs ». Bien que les programmes de ces écoles aient été remplacés en 1992 par ceux des écoles ordinaires, on reconnaît généralement que « le contexte éducatif reste inchangé et qu'il en résulte une qualité plus faible de ces écoles à l'heure actuelle »[92]. « Les enfants tsiganes ne sont pas encore autorisés à s'inscrire dans les écoles bulgares à moitié vides et sont envoyés dans des écoles tsiganes surchargées, même lorsque les deux types d'écoles sont l'une) côté de l'autre. Lorsque des facteurs démographiques… exigent le transfert d'élèves, d'une école tsigane à une école bulgare, les parents bulgares protestent, ou bien les enfants tsiganes font l'objet d'une ségrégation en étant affectés à des classes séparées »[93]. De plus, la scolarisation à part des Tsiganes

---

92 Save the Children, UK. "Denied a future ? The right to Education of Roma, Gypsy, Traveller Children in Europe". Draft, mars 2000, p. 61. Cité par Jennifer Tanaka, page 5.

93 Olena Marushiakova et Vesselin Popov, « Study of the Education Situation of Ethnic Minorities in Bulgaria », *op. cit.*, 1999, page 8. Le ministère conteste cette affirmation, mais les observations de la mission confirment cette étude. Voir aussi Ina Zoon, *On the Margins : Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, 2001.

dans des quartiers séparés constituent toujours un mur invisible entre les Tsiganes et les Bulgares et en pratique peu de Tsiganes quittent plusieurs fois par an la zone où ils vivent. Dans ces conditions, bien qu'il soit quantitativement *possible* de scolariser la plus grande partie des enfants tsiganes, la qualité de leur éducation laisse sérieusement à désirer et cela constitue un important facteur de marginalisation des communautés tsiganes.

Le rôle des ONG dans l'amélioration de l'éducation des minorités devient lui-même problématique. D'un côté, les ressources (matérielles et humaines) considérables dont bénéficie le système permettent au ministère de l'Education et des Sciences de « sous-traiter » ce secteur et d'ajourner ou d'éviter des décisions stratégiques à plus long terme. D'un autre côté, certaines organisations des minorités, en particulier les Tsiganes, acceptent mal l'attitude paternaliste de certaines ONG ; elles ont le sentiment que ces ONG « se nourrissent de manière parasitaire des problèmes des Tsiganes, sans essayer de les résoudre »[94]. Ces conflits sont apparus au grand jour durant la discussion du *Programme pour une intégration égale*. Pour les Tsiganes, l'objectif principal était la fin de la ségrégation et l'intégration, alors que certaines ONG mettent en œuvre des projets particuliers qui maintiennent et parfois aggravent la ségrégation par rapport à l'environnement proche. Ce type de conflits ne manquera pas de se répandre, faute d'une direction politique et d'un mode de fonctionnement clairs de la part du ministère de l'Education et des Sciences.

Equité dans la formation professionnelle

Comme on l'a vu au tableau 1, 67 pour cent des élèves du groupe d'âge 15-19 ans poursuivent des études après l'enseignement obligatoire, dont 38 pour cent dans des écoles techniques ou professionnelles et 29 pour cent dans des *gymnasia* et des écoles spécialisées d'enseignement général. Ces taux de scolarisation relativement faibles sont de plus affectés par les abandons (3 à 4 pour cent par an) et seront à l'avenir affectés par les facteurs démographiques : baisse de la natalité et émigration. L'Institut national de la statistique calcule que, de 1999 à 2010, la population du groupe d'âge 15-25 ans diminuera de 273 000 (12 pour cent de la population au lieu de 14,5).

Concernant l'équilibre entre les sexes : en 1999/2000, les écoles professionnelles accueillaient plus de garçons que de filles de 14 à 19 ans (115 682, au lieu de 68 800)[95]. Le nombre d'élèves par enseignant est de onze dans les écoles professionnelles et il est probable qu'il va baisser. Le système est

94 *Ibid.*, p. 23.

95 Données du ministère de l'Education et des Sciences, reçues en mars 2001.

confronté à un problème d'excédent de capacités et non d'accès à l'enseignement.

De manière générale, il n'y a pas de graves problèmes d'accès et d'équité, étant donné le vaste réseau d'établissements scolaires ; il y a plutôt « un trop grand nombre d'écoles qui ne donnent pas les qualifications adaptées et sont confrontées à des problèmes financiers »[96]. La répartition géographique des écoles professionnelles répond à des besoins régionaux, plutôt que nationaux ; plus de la moitié d'entre elles sont situées dans les grandes villes, dans chaque district.

Les questions de qualité ne sont pas faciles à apprécier. Du fait de la nécessité de disposer d'ateliers, de laboratoires et d'un équipement, les écoles professionnelles souffrent particulièrement du sous-investissement chronique et du manque de ressources. De plus, comme dans d'autres pays socialistes, beaucoup d'écoles professionnelles avaient des liens étroits avec des entreprises, qui ont disparu ou n'ont plus les moyens de prendre ces écoles en charge, de recevoir et de former des apprentis ou d'employer des diplômés. Le chômage touche 39,2 pour cent des jeunes de 15 à 24 ans (mars 2000). Les taux de chômage sont, sans surprise, les plus élevés chez ceux qui n'ont suivi que quatre ou huit ans d'enseignement obligatoire (31,7 pour cent) ; mais viennent ensuite ceux qui ont suivi un enseignement secondaire professionnel (17,5 pour cent), puis les jeunes qui ont suivi un enseignement secondaire général (16,4 pour cent). Le chômage de longue durée (plus d'un an) s'élève à près de 20 pour cent chez les 15-24 ans. Ces chiffres ne montrent pas seulement la situation difficile de l'économie bulgare, mais aussi une inadéquation entre la formation des jeunes et les besoins du marché du travail.

Enfin, entre le milieu des années 60 et 1992, l'enseignement professionnel de base était assimilé aux « écoles de Tsiganes », dont la qualité et certainement le prestige social étaient plus faibles. Cette perception est encore répandue, bien que des efforts soient entrepris, dans le cadre de la politique d'amélioration du ministère de l'Education et des Sciences, pour mettre fin à la ségrégation de fait liée à l'origine ethnique, par exemple en fusionnant des écoles proches et en fermant des établissements non viables. Néanmoins, l'accueil des Tsiganes dans l'enseignement professionnel reste le problème de cet enseignement.

---

96 Entretien, octobre

Equité et besoins particuliers

Comme dans d'autres pays de la région, l'éducation spéciale reste fortement influencée par la science soviétique concernant les « défauts » des individus, dont l'héritage principal est le recours à un modèle médical des besoins particuliers de certains enfants, à une terminologie médicale pour évaluer ces besoins et la tendance à diagnostiquer et à classer de manière précoce ces enfants, qui sont catalogués et ségrégués dans des écoles distinctes avec un encadrement différent (de formation médicale plutôt que pédagogique). Depuis 1989, ces enfants sont vus de manière plus ouverte et plus humaine, mais en même temps l'accent mis davantage sur la compétition scolaire et sur la sélection est défavorable à leur intégration.

De plus, la définition des besoins particuliers reste étroite : la loi mentionne seulement « les maladies chroniques », mais ne définit pas les « besoins éducatifs particuliers ». Les cas pathologiques sont pris en considération par la loi, mais ce n'est pas le cas des situations plus fréquentes, souvent bénignes mais qui ont de graves conséquences pour l'éducation, comme la dyslexie, les problèmes de comportement et de manque d'attention, ainsi que les difficultés légères d'apprentissage qui souvent ne font pas l'objet d'un diagnostic, ne bénéficient pas d'une aide dans les classes ordinaires et auxquelles les enseignants ne sont pas préparés.

La Loi sur l'enseignement public [article 27(2)] pose le principe d'une politique d'intégration en déclarant que « les écoles garantiront des conditions qui permettront aux enfants souffrant d'affections chroniques et qui ont des besoins éducatifs particuliers d'être accueillis dans (tous les types d'établissement normaux reconnus par la loi) ». Mais l'article suivant (article 28) précise que « les écoles spéciales pour enfants souffrant de maladies chroniques et qui ont des besoins éducatifs particuliers *comporteront des internats »* et que les enfants y seront placés « suivant une procédure définie par le ministère de l'Education et des Sciences avec les autorités compétentes de l'Etat et avec les conseils municipaux ». Ces deux articles illustrent l'ambivalence de la législation et de la politique de la Bulgarie en la matière.

Le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles spéciales a diminué de 20 pour cent entre 1989 et 1996 (de13 000 à 10 000), mais cela reflète la baisse de la natalité et des effectifs en général plutôt qu'une intégration plus poussée des enfants qui ont des besoins particuliers, dont la part dans l'ensemble des effectifs scolaires a peu évolué au cours de la période (1,2 pour cent). Au milieu de l'année 1997, tous les enfants dont on avait diagnostiqué des besoins

éducatifs particuliers étaient scolarisés dans des écoles distinctes[97] et il semble que ce soit toujours le cas. Comme ces écoles sont souvent éloignées du domicile familial, beaucoup de ces enfants sont séparés de leur famille de bonne heure. Les enfants des minorités ethniques sont aussi orientés parfois vers des établissements d'enseignement spécial pour handicapés physiques ou mentaux ou dans des classes de rattrapage séparées des classes ordinaires, en raison par exemple d'une connaissance insuffisante de la langue ou d'une entrée tardive à l'école. Il n'existe pas de chiffres concernant spécifiquement la Bulgarie, mais dans d'autres pays de la région les enfants tsiganes sont jusqu'à 15 fois plus souvent scolarisés dans des écoles spéciales que les autres [98].

Les problèmes de ressources et d'accès restent considérables, même dans les écoles relativement bien pourvues, comme l'école des aveugles de Varna. C'est l'une des deux seules écoles de Bulgarie ; elle accueille 135 aveugles ou mal voyants de 6 à 18 ans, la plupart venant de l'est du pays. L'école a une capacité d'accueil de 180 élèves, mais rencontre des difficultés pour occuper les 45 places non utilisées. « Les responsables de la santé ne communiquent pas avec l'école ; les médecins locaux ne sont pas obligés d'informer les autorités sur les enfants qui ont des besoins particuliers, comme c'était le cas précédemment ; la loi n'est pas respectée ; et les autorités municipales sont indifférentes »[99].

Cette école accueille des enfants d'intelligence normale (qui suivent le programme d'études normal), ainsi que des enfants légèrement et sérieusement déficients et environ 25 enfants qui souffrent de handicaps multiples. Mais l'internat de l'école n'est pas conçu pour des chaises roulantes et seulement trois ou quatre élèves de la ville de Varna peuvent être scolarisés comme externes, avec un bus scolaire. Par ailleurs, l'école a pu placer jusqu'à 100 élèves d'intelligence normale dans des écoles ordinaires, au moins pour une partie des cours. Suivant le directeur, les obstacles à l'intégration proviennent aussi bien des familles des enfants que des écoles locales : « les classes des écoles ordinaires sont souvent trop nombreuses et les enfants qui ont des besoins particuliers s'y sentent isolés – certains programmes d'intégration existent, mais ne concernent pas Varna ».

Il est clair que beaucoup d'enfants qui ont des besoins éducatifs particuliers passent à travers les mailles du filet et qu'une meilleure

97 Education for all ? UNICEF/ICDC MONEE Regional Monitoring Report N° 5, 1998, pp.. 53-54.

98 European Roma Rights Centre, Country reports Series, 1999.

99 Entretien, 28.10.2000.

communication entre les autorités compétentes et une nouvelle réglementation sont nécessaires de manière urgente.

Equité en matière d'accueil et de développement des jeunes enfants

L'éducation pré-scolaire n'a pas trop souffert de la transition. Si 62 pour cent seulement des enfants de deux à huit ans étaient inscrits en 1999, ce chiffre est presque le même qu'en 1989 (63,9)[100]. Cependant, les taux d'inscription sont sensiblement plus faibles parmi certaines minorités, exemple les Tsiganes, dont 12 pour cent seulement des enfants étaient inscrits, par comparaison avec une moyenne nationale de 65 pour cent[101].

Les parents doivent payer un droit d'inscription, fixé par chaque municipalité sur la base définie par la Loi sur la fiscalité locale. Ce droit est en moyenne de 0,51 € par jour et de 10,53 € par mois (le revenu minimum est de 38,35 €/mois). Si ces droits d'inscription ne couvrent en général qu'une faible part du coût réel – l'Etat ou la municipalité financent le reste – et sont basés sur le salaire minimum, il est certain qu'ils peuvent être prohibitifs pour des parents au chômage ou pour des familles avec plusieurs enfants. Cela concerne en fait essentiellement les minorités, chez lesquelles le chômage est fréquent et les familles sont plus nombreuses que dans la population bulgare. Par exemple, dans la ville de Lom – qui comporte une population tsigane importante – l'assistance sociale s'élève à 15,34 € par mois, plus 5,11 € par enfant. Le droit d'inscription au jardin d'enfants est de 6,65 € par enfant[102].

Les enfants des familles pauvres sont également très menacés par des problèmes de nutrition et de santé, pour lesquels un détection et une intervention précoces sont souvent vitales.

Comme on l'a vu plus haut, la loi (art.27) précise que des « jardins d'enfants spéciaux » seront créés pour les enfants souffrant de maladies chroniques, ou qui ont des besoins particuliers en matière d'éducation. En pratique, cela signifie que seuls les problèmes *médicaux* les plus évidents (cécité, surdité, handicaps physiques) sont pris en compte et ces jardins d'enfants n'existent pas toujours près du domicile des enfants, de sorte qu'ils

---

100 Education for all, *op cit.* et "School Finance in Bulgaria in an Era of educational reform", Douglas L. Adkins pour la Banque mondiale, 1999. La Bulgarie est l'un des rares anciens pays socialistes qui ait réussi à maintenir le niveau des inscriptions en éducation préscolaire après 1989.

101 Education for all, *op. cit.*, p. 57.

102 Jennifer Tanaka : « Roma in the Educational System of Bulgaria", p. 7.

restent à la maison ou bien sont en pension au loin. Par ailleurs, la ségrégation d'enfants très jeunes dans des jardins d'enfants « spéciaux » implique souvent qu'ils restent en permanence dans un enseignement spécial séparé, avec de moins en moins de chances d'être réintégrés dans les écoles ordinaires.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière d'équité de l'accès à l'éducation, du niveau des études et des résultats scolaires

- *Manque de données fiables.* Il n'existe pas de registre des élèves au niveau national, municipal ou des établissements, qui pourrait permettre de suivre les effectifs, la présence des élèves ou les abandons, en particulier pour l'enseignement obligatoire (1ère à 8eme année).

- *Définition et mesure peu satisfaisantes des abandons.* Cette mesure se fonde actuellement sur les données concernant la présence des élèves et lorsque l'un d'entre eux a été absent sans motif au-delà d'un chiffre défini par l'administration (chiffre récemment réduit de 100 à 60 par année scolaire), on considère qu'il a abandonné. Mais cela ne tient pas compte : (1) des enfants qui n'ont jamais été inscrits, et (2) de ceux qui sont présents de manière irrégulière. Le problème des abandons « cachés » – on estime qu'un tiers des élèves sont absents plus de 100 fois par année scolaire – n'est pas pris en compte.

- *La priorité donnée à « la punition »* de l'absentéisme, plutôt qu'à la prévention et aux motivations pour rester à l'école ou pour y retourner.

- *L'absence d'une stratégie nationale* pour améliorer l'accès à l'éducation et les résultats scolaires des minorités, notamment d'une stratégie en faveur d'une éducation bilingue des enfants d'âge préscolaire ou de première année, pour faciliter leur adaptation à un enseignement en langue bulgare. Les enfants tsiganes sont particulièrement désavantagés à cet égard.

- *Le manque de matériel pédagogique* sur lequel s'appuyer pour aider à l'introduction de nouveaux programmes et de nouvelles méthodes d'enseignement.

- *L'absence d'une stratégie et d'une politique claires concernant le rôle des ONG dans la modernisation de l'éducation.* Les projets pilotes ou à court terme, qu'ils soient utiles ou réussis, ne servent à rien s'ils ne sont pas intégrés dans les politiques et le budget du ministère.

- *La nécessité d'améliorer l'employabilité des jeunes achevant un enseignement secondaire général et professionnel.* Etant donné le niveau élevé de chômage chez les 15-24 ans, les programmes de l'enseignement secondaire ne sont pas bien adaptés aux besoins du marché du travail, en dépit du surplus d'écoles et d'enseignants, en particulier dans l'enseignement professionnel.

- Une définition peu claire et principalement « médicale » des besoins particuliers d'éducation et un manque de cohérence des politiques concernant l'identification, la classification, l'intégration et la ségrégation des enfants qui ont ces besoins. A l'heure actuelle, il existe une contradiction entre l'intention de la loi d'intégrer autant que possible ces enfants dans des écoles ordinaires (art. 27) et l'obligation pour toutes les écoles spéciales d'avoir un internat (art. 28), ce qui éloigne les enfants de leur communauté.

Programmes d'études : objectifs et réalisations

La Loi sur l'enseignement public donne à l'Etat (par le ministère de l'Education et des Sciences) la responsabilité de la définition des matières du programme et des horaires à leur consacrer ; de l'approbation des manuels scolaires et de la définition des exigences des examens. Des inspections régionales veillent à l'application des programmes et assistent les enseignants à cet effet.

Objectifs et conception du programme d'études et normes d'enseignement

Dans tout système éducatif, il existe des pressions contradictoires, d'un côté pour des normes nationales et pour un programme de base obligatoire et de l'autre pour des programmes adaptables tenant compte des situations locales. Il n'est pas facile de réconcilier ces tendances : la centralisation met l'accent sur la simplicité, la normalisation et l'efficience sociales ; la décentralisation implique la complexité, l'adaptabilité et la réponse aux besoins individuels. Dans l'ensemble, la conception et l'esprit du programme d'études penchent plutôt du côté de la centralisation.

Formellement, le programme d'études est très exigeant par son volume et par le niveau des connaissances exigées. Si l'on ne peut qu'approuver la recherche de l'excellence et un niveau élevé d'aspirations, il faut constater que le programme est surchargé, favorable aux élèves qui ont un bon niveau scolaire et qu'il s'attache peu aux aspects pratiques de l'apprentissage et à la préparation des élèves à un monde du travail changeant. La mission a remarqué que la réponse habituelle à la surcharge des programmes consiste à augmenter

les heures d'enseignement, à envisager de prolonger d'une année l'enseignement secondaire, ou à ajouter de nouvelles matières, plutôt qu'à alléger certaines des matières existantes.

Jusqu'à une date récente, les programmes d'études étaient élaborés par des équipes d'experts pour chaque matière, avec relativement peu de coordination entre ces matières et peu d'attention aux objectifs éducatifs globaux. Les groupes de travail, au moins pour ce qui concerne l'enseignement général, étaient – et sont encore – fortement influencés par les représentants des universités. Cela pouvait garantir une rigueur dans la définition des contenus, mais ce n'était peut-être pas la meilleure manière de construire un programme bien équilibré adapté à tous les niveaux des élèves et aux changements économiques et sociaux intervenus en Bulgarie.

L'élaboration de normes d'enseignement général a commencé en 1993, et même plus tôt pour certaines matières. Ce travail n'était pas très bien coordonné et bénéficiait de fort peu de directives de la part du Ministère de l'Education et des Sciences. Plusieurs projets ont été abandonnés par suite des changements politiques, de 1993 à 1997, mais après la crise de 1997 ce travail est apparu plus urgent. A partir de 1998, le ministère a élaboré un ensemble plus cohérent de normes nationales en définissant les niveaux à atteindre par tous les élèves, ainsi que des programmes d'études spécifiant les matières et les questions à étudier pour chaque matière et chaque classe. Pour compléter ce dispositif, un cadre national d'évaluation – se référant aux normes et aux programmes – a été créé, qui définissait les principales caractéristiques de l'évaluation, de l'enregistrement et de la diffusion des résultats, de l'évaluation des qualifications acquises par l'enseignement professionnel[103], et du nouvel examen (*matura*, voir ci-dessous) de fin d'études secondaires, qui se réfère à des normes nationales et peut aussi servir à la sélection pour l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Etat actuel de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes

Cette nouvelle approche des programmes et de l'évaluation se référant à des normes a entraîné des changements majeurs. Une nouvelle loi sur les normes[104] définit des niveaux de scolarité, des exigences pour passer d'un

---

103 Dans l'enseignement professionnel, ce travail a bénéficié de l'aide du programme Phare. Les employeurs ont été impliqués et l'on a pris soin d'aligner les normes bulgares sur les normes européennes.

104 Loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études adoptée en 1999.

niveau à l'autre, la nature et le contenu d'un « minimum de formation générale » pour les élèves bulgares et la structure d'un programme d'études comportant des matières obligatoires et à option.

Les orientations du ministère de l'Education et des Sciences visent à créer : (a) un cadre, plutôt qu'un ensemble d'exigences précises ; (b) un minimum de « prescriptions », celles qui sont nécessaires pour garantir la qualité égale des chances et des possibilités d'éducation pour tous les enfants ; (c) un programme moins lourd du point de vue des connaissances à acquérir, mais qui met l'accent sur les compétences de base : raisonnement arithmétique, lecture et écriture, communication, réflexion critique, résolution de problèmes et auto-apprentissage ; (d) une base claire et cohérente pour évaluer les résultats des élèves ; (e) un alignement – dans la mesure des possibilités et de l'utilité pour la Bulgarie – avec les tendances et avec les conventions européennes, pour faciliter la mobilité et la reconnaissance des qualifications bulgares.

La modification des programmes a été mise en application en septembre 1999, ce qui constitue la première étape de la mise en œuvre de la législation sur les normes. Elle comporte des changements dans l'organisation du temps d'étude (emploi du temps, répartition entre les matières). En septembre 1999, le travail d'élaboration des normes a commencé ; un cadre a été adopté en mai 2000 et le travail a débuté immédiatement sur l'élaboration de programmes détaillés pour chaque matière et chaque classe. La première partie concernant les 9ème et 10ème années a été approuvée et mise en application en septembre 2000 et doit être suivie des programmes des cinq premières années. La conception du programme du deuxième cycle secondaire (9-12ème année) permet d'équilibrer les programmes obligatoires et ceux que chaque école élabore en fonction de ses caractéristiques propres. Les programmes définissent en détail les contenus, les domaines à étudier et le niveau des acquis attendu pour chaque année.

Dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale, des programmes révisés fondés sur les normes ainsi définies et de nouvelles méthodes pédagogiques seront mis en application au cours d'une période de quatre ans en commençant par les 1ère, 5ème et10^{ème} années pendant l'année scolaire 2001-2002 et les 2ème, 6ème et 11ème années en 2002-2003. Des progressions pédagogiques par année ou par matière existent déjà ou sont en cours d'élaboration pour les 11ème et 12ème années avec les moyens du ministère de l'éducation (2001) et pour les années 2 à 4 et 6 à 8 dans le cadre du prêt de la Banque mondiale également pour 2001.

Tableau 4. **Structure des nouveaux programmes**

Contenu	Objectifs à atteindre	Principaux concepts	Méthodes d'enseignement	Liens avec d'autres matières

Programme de base

Suivant la loi, le programme de base correspond au « minimum de formation générale » et il est obligatoire pour toutes les écoles. Il concerne la langue et la littérature bulgares, les langues étrangères, les mathématiques, le calcul et l'informatique, les sciences sociales et l'instruction civique, les sciences naturelles et l'écologie, l'éducation artistique, la technologie, l'éducation physique et les sports.

La loi sur les normes encourage les liaisons interdisciplinaires et permet aux établissements scolaires de proposer des options en fonction de leurs profils ; mais les horaires consacrés à chaque matière ne peuvent être inférieurs à ceux qui sont stipulés pour le minimum de formation générale par classe et par niveau. Curieusement, le « minimum » est défini par la loi comme « les connaissances et les compétences indispensables pour la réussite des élèves au niveau *ultérieur* de scolarité » – l'accent est donc mis sur les acquis nécessaires pour les performances *futures*, plutôt que sur l'acquisition d'un niveau minimum dans le cycle *en cours*.

Tableau 5. **Répartition du temps consacré à chaque matière (pourcentage)**

Matière:	Années I-IV	Années V-VIII	Années IX-XII	Total
Langue et littérature bulgares	32.93	18.69	17.25	22.96
Langues étrangères (I et II)	9.41	14.95	12.87	12.41
Mathématiques et informatique	15.30	14.95	16.09	15.45
Sciences sociales	4.70	11.21	23.68	11.63
Sciences	4.74	14.02	14.48	11.08
Education artistique	17.63	13.08	3.22	11.31
Travaux pratiques et technologie	4.70	4.67	..	4.69
Education physique	10.59	8.41	12.42	10.47
Total	100 00	100	100 00	100 00

Source : MES, 2000.

Qualité des programmes d'études

En dépit de la persistance de problèmes de surcharge des programmes, de cloisonnement des matières et d'insistance excessive sur l'acquisition de connaissances factuelles, le renouvellement des programmes paraît en bonne voie. Les liaisons nouvelles et explicites entre normes, programmes, méthodes et matériel d'enseignement, ainsi que l'inspection scolaire sont encourageantes, mais elles doivent être renforcées de manière à ce que les écoles reçoivent des messages clairs et cohérents et des ressources pour faire progresser les réformes.

La qualité des programmes est garantie par un conseil des programmes récemment créé qui fonctionne légalement depuis mai 2000, mais qui n'était pas complètement opérationnel lors de la visite de la mission en novembre 2000. Ce organisme doit être la principale institution de conseil en matière de programmes, sous la responsabilité du ministre. Il comporte douze membres, dont six représentant le ministère (parmi lesquels deux vice-ministres) et six membres extérieurs, notamment des enseignants et des employeurs.

Le conseil veille au développement et à la mise en œuvre de normes et de programmes ; à l'évaluation des acquis ; à leur mise en application dans les établissements, avec un nouveau rôle de l'inspection ; et à leur utilisation par les enseignants, grâce à des séminaires de formation continue. Une première vague de formation touchant environ 9 000 chefs d'établissement, adjoints et membres de l'administration locale, est prévue pour l'été 2001 ; la formation des enseignants continuera à partir de 2002 avec un premier groupe de 27 000 enseignants. D'autres groupes seront formés par vagues successives au cours des sept prochaines années, jusqu'à l'achèvement de la rénovation des programmes.

Le débat sur les normes a joué un rôle de catalyseur pour la formulation des objectifs et la définition des résultats à atteindre, plutôt que sur les moyens d'action et les processus. Mais les normes devraient se référer à la qualité *d'ensemble* de l'enseignement et pas seulement – comme ce pourrait être le cas – aux résultats des tests sur les matières de base. Le conseil des programmes, en abordant à la fois les questions de programme d'études, d'évaluation, d'inspection et de formation continue semble partager cette vision plus large.

Mise en application des programmes : pédagogie, manuels et inspection

Pédagogie

Tout au long de l'histoire, la pédagogie a été une préoccupation centrale de tout gouvernement souhaitant contrôler le processus éducatif – dans la mesure où « *l'obstination de l'esprit humain et le particularisme du fonctionnement de chaque classe* » le permettent[105]. De manière générale, cette obstination et ce particularisme peuvent constituer de saines barrières face aux évolutions erratiques de la mode en matière d'éducation, mais ils peuvent aussi ralentir le progrès des réformes.

Les enseignants utilisent toujours d'une manière consciente ou non les méthodes les plus appropriées impliquant certains messages *culturels* sur la nature de l'enseignement. L'observation de classes en Bulgarie montre que presque tous les enseignants ont recours aux méthodes d'enseignement magistral traditionnel. Dans le pire des cas, cela produit une culture de passivité chez les élèves. Mais dans le meilleur des cas, l'enseignement peut être vivant et réussir à développer le type de compétences qui restent les plus appréciées dans la culture bulgare : une bonne connaissances des faits, une expression orale rapide, aisée et précise, une aisance pour aller au tableau face à la classe et par dessus tout une discipline. Les observateurs de l'OCDE se posent à juste titre la question de savoir si c'est le moyen de promouvoir la créativité, l'indépendance d'esprit et la capacité de résolution de problèmes qui sont appréciés dans les cultures de l'OCDE et qui sont de plus en plus nécessaires avec l'évolution du contexte en Bulgarie. La réponse est probablement négative, mais il faut bien voir que les styles d'enseignement ne sont pas indépendants de la culture et que les réformes doivent éviter l'écueil consistant à vouloir introduire une orthodoxie à la mode plutôt que des réformes judicieuses qui se fondent sur les valeurs locales.

Manuels scolaires

Les manuels sont un outil essentiel pour introduire et renforcer les programmes nationaux de base et les normes et l'évaluation au niveau national. Ils constituent en Bulgarie un élément important de la réforme du programme. Les manuels sont sur le marché depuis 1988, sauf ceux du premier niveau que le ministère finance toujours[106]. Avant 1998, le ministère finançait les manuels scolaires de la 1ère à la 8ème année, mais cette pratique est devenue trop coûteuse, d'autant plus que peu de manuels « dépassaient » les trois années espérées.

---

105 Robin Alexander, *Culture and Pedagogy*, Blackwell, 2000, p.142.

106 Les manuels sont également gratuits pour les enfants dans les institutions quelle que soit leur classe.

La loi sur l'enseignement public impose des normes nationales sur les manuels ; ils sont rédigés par un groupe de travail et suivent des procédures de révision pour leur évaluation et leur approbation. Elles sont complexes et longues – il faut 18 mois ou davantage entre le moment où le ministère annonce les normes concernant le contenu du manuel et celui où l'élève le trouve sur son bureau. Le déroulement des opérations est le suivant : le ministre approuve une liste d'ouvrages qui seront nécessaires. La définition des contenus, des programmes et du nombre d'heures de cours par matière est publiée par la *Gazette* du ministère ; les éditeurs et les auteurs doivent respecter ces exigences pour préparer les manuscrits. Les éditeurs soumettent les manuscrits à un comité pour une approbation préliminaire à une échéance précise. L'appel d'offres est anonyme ; les réponses sont examinées d'abord par un comité technique pour vérifier qu'elles respectent les exigences techniques, telles que correspondance avec le programme, illustrations, qualité du papier et de la reliure, prix et autres caractéristiques, ainsi que la déclaration de solvabilité de l'éditeur. Le ministre nomme ensuite une *seconde* commission d'experts (de quatre à six membres) pour chaque matière et année d'études ; elle juge le manuscrit sur le contenu, la méthode, etc. La commission signe un protocole donnant une première évaluation et elle annonce ceux qui ont été sélectionnés (jusqu'à trois par matière et par année). Un premier tirage est envoyé à chaque inspection qui organise une exposition itinérante ou des rencontres des auteurs avec les enseignants. Ceux-ci ont la possibilité de voir et de choisir des livres et les écoles les commandent aux distributeurs pour les vendre aux élèves. Ils sont aussi disponibles en librairie.

Il a été indiqué à la mission que la concurrence entre éditeurs aidait à améliorer la qualité des manuels. Les parents sont en général disposés à faire des sacrifices pour acheter des ouvrages de qualité et comme ils sont coûteux, ils sont généralement mieux soignés. Les livres peuvent coûter 50 leva (24 dollars des Etats-Unis) par an pour un élève de 6ème année. Mais le marché de l'occasion est actif et certaines écoles mettent à disposition des livres d'occasion. (Il n'est pas prévu que les écoles achètent des livres pour les enfants nécessiteux).

Inspection

En plus de l'inspection nationale du ministère, il existe 28 inspections régionales, comportant au total environ 700 inspecteurs, qui assurent 20 000 inspections par an. Ce sont des services locaux du ministère. Elles veillent à la mise en œuvre des réglementations et des normes nationales dans tous les types d'établissements, y compris les écoles privées, les jardins d'enfants et différents services. Chaque inspection régionale constitue une entité et comporte un inspecteur en chef, environ 12 inspecteurs spécialisés par matière et des

inspecteurs généraux pour les finances, l'organisation et la gestion. Les inspections ne couvrent pas toujours toutes les matières. Il n'y a pas d'inspecteurs auprès des municipalités, mais des fonctionnaires municipaux ont la responsabilité de l'enseignement. Ils semblent avoir peu de contacts avec les inspections régionales.

Les inspections font l'objet de rapports mis à la disposition des écoles et du ministère. Les inspecteurs jouent un rôle essentiel dans la nomination des directeurs des écoles municipales depuis 1999. Ils examinent et approuvent également les programmes d'études établis par les écoles elles-mêmes, la structure de leur personnel et leur gestion financière, pour s'assurer qu'elle est conforme à la réglementation nationale.

Les inspecteurs ont le droit d'entrer dans les écoles pour exercer leurs fonctions. Mais ils doivent se montrer crédibles vis-à-vis des écoles et obtenir la confiance et la coopération des enseignants, grâce à leurs qualifications et à leur expérience, à la qualité de leurs appréciations et à leur professionnalisme. La mission a cependant eu des échos d'un manque de crédibilité et d'autorité des inspecteurs vis-à-vis des établissements, car ils sont *moins bien* rémunérés que les enseignants et sont vus comme de « simples administrateurs » ou comme « des enseignants qui n'ont pas réussi » par ceux qu'ils sont censés inspecter et aider. On peut comprendre que de faibles rémunérations n'attirent pas les professionnels les plus qualifiés et que le moral des inspecteurs soit plutôt bas.

Au cours des dernières années, des efforts ont été accomplis pour que le rôle des inspecteurs ne consiste plus à « contrôler », mais à apporter une aide professionnelle, en particulier du point de vue de la formation continue des enseignants, en relation avec la réforme des programmes et des normes. Un nouveau cadre d'inspection a été élaboré. Mais tant que les inspecteurs ne bénéficieront pas de la rémunération et du statut professionnel dont ils ont besoin pour obtenir le respect et la confiance du personnel enseignant, ils ne pourront jouer efficacement un rôle de conseil et de formation.

Mise en application des programmes : les acquis de l'enseignement, l'évaluation et les examens

Certification et examens

La loi sur les normes d'enseignement[107] précise le « niveau minimum de formation générale » qui doit être atteint par tous les élèves ; il comporte

[107] Loi sur le niveau d'enseignement, le minimum d'éducation générale et les programmes scolaires, juillet 1999.

« les connaissances et les compétences nécessaires pour réussir …au niveau suivant de scolarité ». Le ministère de l'Education et des Sciences est responsable de la réglementation détaillée, mais la structure du programme d'études est fixée par la loi. Il comporte des matières obligatoires et à option. Les élèves reçoivent un certificat à la fin des enseignements élémentaire (1ère à 4ème année) et primaire (5ème à 8ème année) et ils doivent passer un examen d'Etat obligatoire (*matura*) à la fin de la 12ème année. La loi spécifie le nombre de matières (trois) et celles qui doivent faire l'objet de cet examen (langue bulgare, éducation civique et une matière choisie par le candidat). A l'heure actuelle, l'examen de *matura* est défini de matière externe par le ministère, mais est organisé par les écoles et les épreuves sont corrigées par les enseignants des élèves.

Le ministère n'utilise pas d'indicateurs explicites pour évaluer les résultats du système éducatif, mais les nouvelles normes constitueront une base à cet effet dans l'avenir. Jusqu'à maintenant, les résultats de l'ancien examen de *matura* ont été utilisés comme indicateur approximatif des acquis, bien que la moitié seulement des élèves de 12ème année y soient inscrits (voir ci-dessous). Mais comme ces examens sont encore organisés et corrigés localement, les résultats ne sont pas fiables d'une école à l'autre et dans le temps. Les enregistrements de ces résultats sont faits au niveau des établissements et non pas au niveau national, de sorte que les évolutions sont difficiles à apprécier. L'examen de fin de 7ème année (utilisé pour sélectionner les élèves vers différents types d'école secondaire – voir ci-dessous) permet également d'évaluer les acquis, bien que 30 pour cent seulement des élèves de 7ème année y participent.

Le tableau montre qu'il y avait plus d'élèves exemptés que de candidats. Suivant le système actuel sont exemptés les élèves qui ont au total une note de 5 ou plus sur une échelle de 1 à 6. Dans certaines matières (exemple langues étrangères), près de trois élèves sur quatre étaient exemptés. On peut en conclure que : (1) les notes scolaires jouent toujours un rôle dominant puisque les enseignants décident de ceux qui sont exemptés ; (2) le *matura* est présenté par moins de la moitié des élèves et ne constitue donc pas une véritable base nationale pour s'assurer que les normes sont atteintes ; et (3) ceux qui passent l'examen sont inévitablement les *plus faibles*, de sorte que les résultats ne donnent pas une image du niveau réel des élèves. Néanmoins, 83,9 pour cent des candidats ont passé l'examen et 16,1 pour cent ont échoué. Dans certaines

matières, par exemple les beaux arts, presque tous les candidats ont passé l'examen[108].

Tableau 6. **Nombre d'élèves des enseignements général et professionnel présentés au *matura*, 1999/2000 (trois sessions – janvier, juillet, septembre)**

No	Matière	Exempté de *matura*	Nombre de candidats	Nombre de réussites à l'examen	Nombre d'échecs
1	Langue et Littérature bulgares	31 210	38 165	31 273	6 892
2	1ère langue étrangère	9 033	3 046	2 846	200
3	2ème langue étrangère	885	252	237	15
4	Maths	9 648	17 676	15 121	2 555
5	Informatique	946	42	35	7
6	Histoire	3 404	1 262	1 065	197
7	Géographie	2 296	1 197	1 040	157
8	Philosophie	1 037	226	202	24
9	Chimie	966	183	173	10
10	Physique	379	44	39	5
11	Biologie	3 446	1 159	1 015	144
12	Musique	644	80	77	3
13	Beaux-Arts	591	155	154	1
	TOTAL	74 485	63 487	53 277	10 210

Source : Ministère de l'Education, Sofia, Janvier 2001.

Réformes

Il n'y aura pas d'exemptions au nouveau *matura*. La loi sur les normes exige que chaque élève passe l'examen dans au moins trois matières. Un plan de réforme de neuf ans des examens et du système d'évaluation est en cours. Durant la première étape, les contenus, le nombre d'heures de cours par matière et les normes d'évaluation des matières de base ont été définis avec une assistance technique étrangère. Il existe maintenant des normes pour tous les niveaux d'enseignement pré universitaire, y compris les enseignements techniques et professionnels. En second lieu, au titre d'un projet financé par la Banque mondiale, une unité nationale d'évaluation semi-indépendante a été créée qui apportera une expertise professionnelle et technique et sera

[108] Trois élèves sur quatre étaient exemptés, ; le taux d'échec était de 0,645 pour cent, ce qui signifie qu'un élève sur 900 échouait à cet examen. Cela pose la question de savoir s'il est utile d'organiser un examen pour cette matière.

responsable de l'organisation des évaluations et des examens nationaux. L'unité est sous la tutelle du ministère, mais elle a son directeur, son budget et son personnel propres. Un examen de *matura* externe sera organisé à partir de 2003 ; au cours des années suivantes, des évaluations nationales systématiques seront réalisées à la fin des 4ème et 8ème années. Au cours des trois dernières années l'unité nationale d'évaluation devrait pouvoir fonctionner de manière indépendante.

La mise en application d'un examen *matura* externe d'un style nouveau, fondé sur le programme d'études nationales et sur les normes d'évaluation donnera une image plus claire et plus fiable des acquis des élèves à la fin de l'enseignement secondaire. Un dialogue a commencé avec les universités pour voir comment ces résultats plus fiables pourraient être utilisés pour la sélection à l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Evaluation nationale et internationale

En plus des examens formalisés, des évaluations périodiques sont organisées par échantillonnage, par exemple pour évaluer dans quelle mesure les élèves atteignent le niveau minimum en langue bulgare et en mathématiques à la fin des 4ème et 8ème année. En 1999, une évaluation par échantillonnage a été organisée chez les élèves de 7ème année dans le cadre d'un programme de deux ans du ministère pour modifier les examens d'entrée dans les écoles spécialisées. Les meilleurs élèves ont également participé à des « olympiades » dans certaines matières dans les enseignements primaire, secondaire général, professionnel et technique.

La Bulgarie participe aux études internationales comparées sur les acquis des élèves. Par exemple à la troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences et à l'*International Reading Literacy Study* (PIRLS) et maintenant au Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves[109]. Les élèves bulgares ont généralement de bons résultats dans ce type d'études internationales comparatives. Dans la plus récente des études TEIEMS les élèves de 8ème année (âge moyen 14,8 ans) étaient au 17ème rang en mathématiques et en sciences, parmi 39 pays participant.

Cependant, pour la même étude de 1995, ils étaient mieux placés avec le 11ème rang en mathématiques et le 5ème en sciences sur 41 pays. Des analyses

[109] Les coûts internationaux de participation à ce programme ont été couverts par un don de la Finlande dans le cadre du Groupe de travail sur l'éducation du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud Est.

récentes[110] montrent que les résultats de la cohorte de 1999 se situaient à 16 points *en-dessous* de ceux de ses prédécesseurs en 1995 pour les athématiques et à 27 points en-dessous pour les sciences.

En mathématiques, les élèves de 8ème année se situaient sensiblement[111] au-dessus de la moyenne internationale (avec 505 points sur une échelle de 800 par comparaison avec une moyenne de 487 points pour 38 pays participant). Les résultats en mathématiques étaient comparables à ceux de 13 autres pays dont la Belgique (flamande), la République slovaque, la Hongrie, la Fédération de Russie, la République tchèque, les Etats-Unis et l'Angleterre. Avec l'étude de 1999, on constatait une chute de 16 points qui était l'une des différences les plus significatives remarquées entre 1995 et 1999 parmi les 26 pays participant.

En 1995, les élèves bulgares de 8ème année obtenaient des résultats en sciences nettement supérieurs (518 points) à la moyenne internationale (488 points). Cinq pays seulement obtenaient de meilleurs résultats : Taiwan, Singapour, la Hongrie, le Japon et la République de Corée. Bien qu'il n'y ait pas eu de différence statistiquement significative entre les résultats des garçons et des filles en Bulgarie, la différence était plus importante en sciences qu'en mathématiques. La Bulgarie réussissait particulièrement bien dans des matières traditionnelles comme la chimie (au 6ème rang), les sciences naturelles et biologiques, dans tous les cas sensiblement au-dessus de la moyenne internationale. Les élèves bulgares ne réussissaient pas aussi bien en physique où leurs résultats étaient proches de la moyenne internationale. Ils étaient quelque peu en-dessous de cette moyenne pour les questions concernant l'environnement, l'enquête scientifique et la nature de la science.

Ce qui est préoccupant, c'est la baisse sensible des résultats de 1999 par rapport à ceux de 1995 en science, baisse de 27 points que n'a connue aucun des autres 26 pays participants. De plus, la Bulgarie venait en second pour la baisse de ses résultats en mathématiques. Ces tendances sont inquiétantes et méritent d'être analysées sérieusement.

Rôle des inspecteurs et des autorités locales

---

110 Sarah Howie *Mathematics and Sciences Performance in Grade 8. TIMSS-R Executive Summary*. Human Sciences Research Council, Pretoria, janvier 2001, pp.47-50.

111 De manière statistiquement significative.

Parallèlement à l'élaboration d'un système d'examens nationaux externes se référant à des normes aux grandes étapes du processus éducatif, les inspecteurs et les autorités locales ont un rôle à jouer dans le suivi des résultats des élèves. Le nouveau cadre de l'inspection prévoit que les inspecteurs auront un rôle important pour contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement. Il est aussi prévu que les autorités locales conduisent des évaluations sur des questions intéressant la région ou la localité et comparent les performances locales avec les résultats nationaux, ce qui les aidera à définir une politique locale et à décider de l'affectation des ressources.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière de programmes, de normes, de qualité et d'évaluation

- *Des problèmes non résolus* : surcharge des programmes, accent excessif sur les connaissances factuelles, absence d'intégration et d'une approche interdisciplinaire et rôle réduit des programmes spécifiques à chaque établissement

- *Un élitisme scolaire* – souvent suscité par les représentants de l'université ; qui entraîne une tendance à sélectionner les meilleurs, plutôt qu'à s'assurer que tous les élèves peuvent acquérir les compétences nécessaires pour s'adapter au contexte économique et social de la Bulgarie.

- *Une définition légale « du minimum de formation générale »* qui vise plutôt à préparer les élèves *au prochain cycle de scolarité* qu'à s'assurer qu'ils ont tous atteint un niveau acceptable par rapport aux normes nationales et aux exigences du marché du travail.

- *Des réformes complexes des normes, des programmes, des manuels et de l'évaluation*, qui représentent une pression importante sur les enseignants, en particulier si les réformes leur sont imposées à partir de plusieurs sources, de manière non coordonnée et sans s'accompagner d'une formation continue.

- *La « qualité de l'enseignement »* est plus importante que les résultats des élèves aux tests, aux Olympiades, ou aux études comparatives internationales. Tous les élèves, y compris les plus faibles et ceux qui ont des besoins particuliers, ont droit à une éducation de qualité leur permettant de développer pleinement leurs potentialités.

- *Si l'alignement sur les tendances et les innovations internationales* est souhaitable pour la Bulgarie, pour trouver sa place en Europe, le style

d'enseignement doit continuer à s'appuyer sur la culture et les valeurs nationales.

- *Des procédures complexes, longues et opaques* pour l'approbation et la production des manuels scolaires constituent un obstacle à l'introduction de la réforme des programmes dans les écoles.

- *L'impossibilité pour les écoles* de se procurer des manuels pour les élèves nécessiteux.

- *Le statut et les rémunérations médiocres des inspecteurs* et leur manque de crédibilité et d'autorité vis-à-vis des enseignants qu'ils sont censés conseiller et superviser.

- *Alors que le nouvel examen de matura devient obligatoire pour tous* les élèves de l'enseignement secondaire, le niveau de l'examen devra être adapté pour correspondre à l'éventail d'ensemble des aptitudes.

- *Les universités resteront réticentes* à ce que l'on abandonne l'examen d'entrée à l'université tant que le *matura* n'est pas suffisamment consacré comme instrument fiable de sélection.

- *Le déclin rapide des performances de la Bulgarie* dans les études internationales sur les mathématiques et les sciences peut révéler des problèmes d'enseignement et d'acquisition de compétences dans ces domaines.

Le personnel de l'enseignement

Enseignants

En tant que médiateurs et que formateurs de la jeunes génération, les enseignants ont un rôle essentiel à jouer pour la transformation de la société bulgare. L'article 15 de la Loi sur l'enseignement public et les articles 8 et 9 de la Loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études définissent les principes sur lesquels se fonde le système éducatif : les enseignants doivent promouvoir les connaissances, les attitudes et les compétences qui permettront aux jeunes de mener une vie productive dans une société changeante. L'ancien régime mettait beaucoup l'accent sur la maîtrise des connaissances, l'orthodoxie idéologique, l'utilisation des matériaux établis par l'administration centrale, et des méthodes rigides pour évaluer les performances des enseignants. Aujourd'hui, on met l'accent sur l'adaptabilité des enseignants et sur les innovations en matière de programme et de

pédagogie. Le contenu des matières est modifié et un style d'enseignement intégré est recherché, ce qui doit encourager les élèves à poser des questions, à émettre des hypothèses et à prendre des risques. On demande aux enseignants de travailler en équipe et d'être prêts à des relations plus productives avec les parents et la communauté locale.

Ces changements mettent à l'épreuve la capacité et la motivation des enseignants. Pour y faire face, ils ont besoin de l'aide éclairée et du respect de l'administration et du public. Mais la mission a eu l'impression que la définition d'une politique vis-à-vis des enseignants n'était pas prioritaire. De nombreux éléments qui déterminent leur statut et leurs conditions de travail ne sont pas satisfaisants et l'on constate une absence de politique ou de stratégie cohérente pour restructurer la profession et l'aider à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Il n'existe pas de panacée, ni de solution immédiate pour résoudre ces difficultés, mais il faudrait en définir dès maintenant les principes, de manière à ce que, avec le temps, une série de mesures bien conçues puisse créer un cadre plus satisfaisant pour les enseignants.

Carrière et rémunérations

A l'heure actuelle la carrière des enseignants comporte cinq niveaux. Ils sont au nombre de quatre pour les chefs d'établissement. Malgré cette structure hiérarchique, les différences de salaire sont très faibles et représentent seulement une différence de 29 leva entre le niveau cinq et le niveau un. De même, la différence entre le niveau un et le niveau quatre des fonctions de directeur ne dépasse pas 31 leva (environ 15 dollars des Etats-Unis)[112].

Une aussi faible différenciation illustre aussi la faiblesse des rémunérations des enseignants en Bulgarie. La rémunération maximum d'un enseignant de niveau un après 25 ans s'élève à 259 leva par mois (environ 130 dollars)[113]. Les enseignants ne peuvent pas toujours être certains que leur traitement leur sera payé en temps utile. La mission a eu l'écho de sérieux retards au cours de l'année précédente, bien que le ministère des Finances l'ait informé qu'il était remédié à cette situation et qu'à l'avenir les traitements seraient payés à temps. Du fait de ces très faibles rémunérations, beaucoup d'enseignants complètent leur revenu par un autre emploi, ce qui peut entraîner

---

112 Chiffres indiqués par le ministère de l'Education et des Sciences.

113 Depuis la visite de la mission, les rémunérations des enseignants doivent augmenter de 15 pour cent. C'est là une première étape positive pour qu'elles deviennent compétitives.

une diminution du temps qu'ils consacrent à la préparation de leurs cours, à la correction des devoirs, à des réunions de travail et à la formation continue.

La profession enseignante bénéficie encore d'un certain statut, mais celui-ci risque de se dégrader sérieusement. Pour que les enseignants aient toujours bon moral, il faudrait qu'en dehors des problèmes de rémunération, les enseignants aient le sentiment que leur travail est valorisé et respecté et que leur point de vue est entendu pour la définition des politiques qui les concernent. Si une nouvelle politique nationale suppose que les enseignants aient une vision positive de l'avenir, la mission n'a pas eu l'impression que les politiques publiques, les attitudes et l'aide apportée aux enseignants répondaient à leurs attentes.

Pour que les politiques publiques soient plus satisfaisantes du point de vue de la carrière des enseignants, il faudrait créer une banque de données adaptée, facilement accessible, portant sur des éléments tels que l'âge et le sexe, le début et la fin de carrière, les matières enseignées, l'expérience professionnelle, les promotions, la répartition géographique, les tendances concernant les départs, la structure démographique, l'infrastructure scolaire, le nombre d'élèves par maître et les conditions d'emploi. Ces données seraient prises en compte dans une politique cohérente adaptée à la reconstruction du système éducatif. Cette politique devrait suivre une approche globale et ne pas se limiter à une ou deux questions, comme cela semble être le cas actuellement alors qu'elles sont toutes liées. Une politique d'avenir doit traiter du recrutement, de la formation initiale et continue, des rémunérations, du maintien dans l'emploi, des conditions d'emploi, de la mobilité, des carrières, des détachements, du reclassement, de l'évaluation et des processus de consultation. Une telle approche fournirait un cadre pour l'évolution à long terme de la profession enseignante et donnerait à celle-ci le statut et la raison d'être dont elle a besoin pour être attrayente et productive et contribuer à créer une meilleure société pour la Bulgarie future.

Les sections qui suivent traitent de la formation des enseignants de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire général. La formation des enseignants de l'enseignement professionnel est traitée dans une section distincte.

Formation initiale des enseignants

Le ministère de l'Education et des Sciences a très peu d'influence directe sur la formation des enseignants. La mission n'a pu trouver aucune documentation sur ce thème au ministère et, d'après ses entretiens avec celui-ci, elle a eu l'impression que le ministère ne se préoccupait guère des programmes

et des processus de formation initiale. Une attitude de laissez-faire semblait prévaloir et le ministère ne semblait pas attacher une grande importance à la question. Cette attitude paraît se refléter dans le fait que des programmes de formation initiale ne figurent pas dans le plan de modernisation de l'enseignement entrepris avec l'aide de la Banque mondiale.

La formation initiale est organisée dans dix institutions dépendant des universités. Suivant le modèle typique, les élèves poursuivent leurs études universitaires dans une matière (exemple mathématiques, histoire) à la faculté compétente et ceux qui veulent devenir enseignants suivent des cours supplémentaires à la faculté d'éducation. La formation professionnelle comporte quatre éléments : généralités sur l'éducation, psychopédagogie, didactique et méthodologie des différentes matières et pratique de l'enseignement. La formation dure environ un an et se déroule parallèlement à d'autres études. Une partie importante de l'enseignement de pédagogie et de méthodologie est assurée par des cours à l'université. Dans le cadre d'une formation de quatre ans, environ 60 heures sont consacrées aux généralités sur l'éducation, 60 à la psychologie et 120 à la didactique et à la méthodologie. Les étudiants doivent assurer 120 heures d'enseignement pratique dans une école.

Ce modèle est proche du modèle traditionnel suivi dans d'autres pays de l'ancien bloc soviétique. L'accent est mis sur la maîtrise de la matière, enseignée principalement de manière magistrale. Le problème majeur que pose cette tradition est que même les enseignants les plus intéressés par les aspects pédagogiques de leur matière risquent d'être très éloignés des nouvelles approches de l'enseignement, aussi bien du point de vue de la pratique que de la compréhension des concepts.

Beaucoup d'étudiants suivent une formation à l'enseignement en tant que position de repli possible, mais n'ont guère l'intention d'enseigner toute leur vie. Cette situation présente deux inconvénients. Elle contribue à surcharger les classes de l'université en s'opposant à l'organisation d'un travail en groupe et du tutorat qui sont si importants dans la formation initiale. C'est aussi un gaspillage de ressources et de temps si beaucoup de diplômés ne sont pas destinés à enseigner ou ne restent pas dans l'enseignement.

Bien que la formation initiale se situe au niveau universitaire, la mission a eu l'impression que les études d'éducation étaient peu prestigieuses et ne bénéficiaient guère de soutien et de ressources au sein des institutions. Le temps consacré à la pratique de l'enseignement fait aussi l'objet de critiques, ainsi que la qualité de l'orientation dont bénéficient les étudiants. Ceux-ci sont suivis par des enseignants des écoles « sélectionnés » et par les enseignants des institutions de formation. Même si les étudiants réussissent dans leur pratique,

du fait de rémunérations inadaptées et des aspects peu attrayants de la carrière enseignante, beaucoup choisissent d'autres carrières. La perte de jeunes diplômés doués prive la profession d'un « sang nouveau » qui serait si essentiel à l'heure actuelle.

Les institutions de formation initiale sont affectées par un problème structurel : leur cloisonnement. Leur participation à la formation continue n'a qu'un caractère occasionnel et secondaire ; elle n'est pas intégrée dans l'ensemble. Certaines formations de perfectionnement sont organisées, mais l'assistance aux enseignants et la relation avec les institutions de formation continue sont très limitées. Certains enseignants ont été impliqués dans la modification des programmes réalisée par le ministère, mais les discussions avec les fonctionnaires du ministère et avec les formateurs d'enseignants ont donné l'impression que les relations n'étaient pas toujours harmonieuses.

Les dispositifs de formation initiale ont clairement besoin d'être sérieusement revus. Sans une formation initiale satisfaisante, on ne peut compter sur un corps enseignant de qualité. Le ministère de l'Education et des Sciences doit donner davantage la priorité à cette question.

Formation continue

Problèmes de structure et de capacité

La formation continue des enseignants a reçu davantage d'attention que la formation continue. Elle fait partie du projet de modernisation du ministère et bénéficie d'un crédit d'environ 3,5 millions de dollars. Mais il n'existe pas de ligne budgétaire annuelle pour cette activité. La formation initiale et continue relève de l'enseignement supérieur et est définie par la loi sur l'enseignement supérieur de 1995. Le financement de la formation continue est assuré par les universités. Le ministère ne prévoit pas de crédits particuliers pour le perfectionnement professionnel des enseignants et a donc peu de moyens d'influer sur son contenu et sa qualité.

La formation continue des enseignants n'est pas obligatoire en Bulgarie. Elle est assurée actuellement par trois institutions situées à Sofia, Varna et Stara Zagora. Ces instituts sont associés respectivement à l'université de Sofia « St. K1. Ohridski », l'université Shoumen « K. Preslavski » et l'université Trakian à Stara Zagora, mais ils ont une autonomie administrative. Ils sont financés par les universités auxquelles ils sont associés. Les universités décident des conditions de financement, qui sont variables suivant les institutions. S'il y a un avantage à être associé à l'université, les instituts peuvent aussi être marginalisés et subordonnés aux activités de l'université. Les

instituts ont une activité spécifique du point de vue de leur *clientèle*, du contenu et du processus de formation, mais ils doivent souvent se conformer aux règles de l'université qui peuvent ne pas être adaptées. Il a été indiqué à la mission que le travail des instituts pourrait être plus efficace et efficient s'ils disposaient de davantage d'autonomie.

Les enseignants suivent les formations de ces instituts pour deux raisons principales : a) pour obtenir une attestation et des crédits pour progresser dans leur carrière et b) pour acquérir des compétences supplémentaires et être à jour par rapport à l'évolution des programmes. D'après les indications fournies à la mission, le poids de ces deux motivations est à peu près équivalent. Une commission désignée par le directeur d'un institut et dirigée par un professeur ou par un professeur associé dans la discipline concernée est chargée des éléments qui déterminent la progression professionnelle[114]. Le rôle du perfectionnement professionnel des enseignants consiste à « préparer et à assister les éducateurs pour qu'ils puissent aider tous les étudiants à atteindre un haut niveau de connaissances et de développement[115] ». L'expérience d'autres pays, tels que la Lituanie, montre que lorsque le système de perfectionnement est lié aux dispositifs de qualification et de carrière, la formation continue tend à être déterminée par l'offre et monopolisée par les prestataires.

Le perfectionnement professionnel est aussi assuré par d'autres organismes tels que les associations d'enseignants, les syndicats, les ONG et les centres de formation institués par des programmes internationaux comme Phare, Tempus, le *British Council*, etc. Les universités donnent des formations dans certains domaines, suivant les besoins et les intérêts des enseignants. Ces formations sont volontaires ; les certificats obtenus ne sont pas reconnus et ne peuvent être pris en compte pour la progression des carrières. A l'heure actuelle, il n'y a pas de dispositif d'évaluation et d'habilitation de ces formations.

Les instituts offrent à la fois des formations gratuites et payantes. Celles qui répondent à des demandes du ministère ou qu'il approuve sont gratuites. Les formations payantes sont habituellement celles qui sont liées aux besoins personnels de formation des enseignants. Les instituts peuvent réunir des fonds en louant des locaux. L'institut de Varna par exemple loue des locaux à une école de gestion, ce qui permet de financer le chauffage de l'ensemble des

---

114 Gurova, V. et Nejkov, D. « Survey of Teacher/Trainer Training in Vocational Education" Brochure 6. *Bulgarian National Observatory*.

115 Dufour, R. et Eaker, R. Professionnal Learning Communities at Work : Best Practices for Enhancing Student Achievement, National Education Service, 1998.

installations. Les instituts disposent de peu de crédits d'équipement. La plupart des équipements (ordinateurs, photocopieuse, etc.) sont fournis par des projets internationaux (Tempus et Francophonia, etc.). Les instituts rencontrent de grandes difficultés pour leur maintenance et leur renouvellement.

Du fait des difficultés financières, le nombre d'enseignants qui suit une formation continue a diminué de près de moitié. La majorité des formations sont gratuites et les instituts offrent un logement à prix modique, mais les enseignants doivent payer pour leurs déplacements et leurs repas. Il ne leur est pas facile d'obtenir un congé rémunéré (ou de trouver des remplaçants) pour pouvoir participer. De plus, ils ne sont pas motivés, faute d'incitations : les différences de rémunération entre échelons sont très faibles, ils doivent payer pour leurs dépenses et la qualité des formations n'est pas toujours satisfaisante. Très peu d'enseignants des écoles visitées par la mission avaient participé à des formations continues au cours des dernières années.

La structure rigide des instituts, ainsi que le manque de souplesse, le grand nombre d'enseignants titulaires et leur situation de monopole constituent des obstacles pour une plus grande efficience de ces services. Ces instituts ont cependant accumulé beaucoup d'expérience et de ressources, ils ont un personnel professionnel, ils disposent d'un système de communication avec l'inspection et les écoles locales, ils devraient donc être plus activement engagés dans la réforme de l'éducation. Il faut améliorer la cohérence de la politique nationale de formation initiale, mieux coordonner les efforts et accroître le financement.

Contenu

Les programmes de formation continue des instituts sont prévus en fonction des priorités du ministère, des demandes de l'inspection, de celles des écoles et des réactions des participants aux formations de l'année précédente. Les propositions de formation sont revues par l'administration locale de l'enseignement par l'intermédiaire de l'inspection. Les brochures sont ensuite préparées et diffusées dans les écoles. Après la réception des demandes d'inscription, les programmes sont finalisés. Il faut en général un minimum de six à huit inscrits pour organiser une formation et il est souhaité avoir au maximum 25 participants. Les instituts proposent deux types de formation (gratuites) : soit sur les matières, soit sur la pédagogie, la psychologie et la gestion. La description des programmes reflète le caractère théorique de la plupart des formations. Les formations pour les enseignants de langue étrangère organisées en coopération avec des organisations internationales (*British Council, Francophonia*) diffèrent par leur démarche pratique.

Processus

Les instituts n'ont pas de relation régulière avec les écoles. Auparavant, ils coopéraient avec les écoles modèles de manière régulière mais ces relations sont maintenant rompues et la coopération est seulement occasionnelle. Les instituts ont récemment essayé de modifier l'organisation de leur formation et ils expérimentent des méthodes interactives. Les technologies de l'information rendent certains cours plus attrayants : les enseignants peuvent regarder des enregistrements vidéo de cours, utiliser des ordinateurs, mais en général le manque d'équipement et de matériel constitue un grand problème.

La formation continue des enseignants est davantage orientée vers les besoins individuels des professeurs que vers l'équipe que constitue une école. Les concepts de perfectionnement professionnel au niveau des établissements et de programmation en commun du développement de l'école ne sont pas encore entrés dans la pratique. Mais la demande dans ce sens va s'accroître en relation avec la réforme des programmes et la détermination d'autres objectifs éducatifs.

Rôle de l'inspection régionale dans la formation continue

L'une des principales responsabilités de l'inspection régionale consiste à aider au perfectionnement des enseignants. L'inspection analyse les besoins des enseignants. Dans l'idéal, elle pourrait coopérer avec les associations professionnelles d'enseignants, les équipes responsables de la méthodologie, les organismes chargés du marché du travail, les ONG, les universités, les centres de formation continue et les écoles. En pratique, les inspections locales ne disposent pas de financement pour la formation continue. Leur rôle se limite à une aide à l'organisation des formations. Toutes les formations continues (y compris celles que proposent les ONG telles que l'*Open Society Foundation*) doivent encore être approuvées par les inspections. Les enseignants ne peuvent obtenir de crédits pour les formations offertes par les ONG, même si elles ont reçu une approbation officielle.

Néanmoins, certaines inspections (exemple Varna) ont fait récemment des efforts pour lier les offres de formation continue aux changements et aux réformes et pour aider les directeurs d'établissements à acquérir une compétence en gestion de projets.

Tentatives de réformes de la formation des enseignants

Le projet de modernisation de l'enseignement qui bénéficie d'un prêt de la Banque mondiale constitue une initiative remarquable pour réformer la formation continue. Il vise à créer un système orienté vers la demande pour

répondre aux besoins des établissements. Un « marché » des prestataires indépendants de formation offrira des programmes de grande qualité. Le ministère de l'Education et des Sciences mettra en place une structure de régulation pour la validation des programmes et l'habilitation des prestataires. Les inspections locales seront les principaux prestataires de formation continue concernant le nouveau programme d'études.

Cette initiative est bienvenue, mais la mission souhaiterait qu'elle résulte d'un examen plus approfondi des questions qui se posent et d'une politique plus globale de formation des enseignants. Il n'est pas du tout certain que l'inspection, dans sa situation actuelle, sera en mesure d'offrir la formation adaptée qui est nécessaire. Il est à craindre que l'on se réfère à un modèle de formation centralisée pour un grand nombre d'enseignants, orienté principalement sur la diffusion d'informations sur le contenu des nouveaux programmes et les compétences qu'ils exigent. Si ce type de démarche devait être prédominant, d'autres expériences suggèrent que son utilité serait limitée.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière de personnel

- *Absence d'incitations* – à la fois en termes de différences de rémunérations et de progression de carrière pour que les jeunes enseignants entrent dans la profession et continuent leur formation. Par exemple, les enseignants de l'éducation spéciale ne reçoivent que 3,07 euros par mois de plus que les enseignants ordinaires et chaque échelon de la carrière n'apporte qu'un supplément de 5 leva par mois, de sorte que la différence entre un débutant et l'enseignant le plus ancien n'est que de 20 leva par mois (soit environ 10 dollars). Les enseignants qui deviennent formateurs *perdent* jusqu'à 15 pour cent de leur rémunération, ce qui est clairement dissuasif.

- *Le manque de direction stratégique* de la part du ministère de l'Education et des Sciences. Il faut réexaminer d'urgence les politiques et les institutions chargées de la formation, l'aide, le suivi, le perfectionnement et la motivation des enseignants à tous les niveaux.

- *L'organisation de formations continues par les ONG* est souvent de bonne qualité, mais d'après les règles du ministère, les ONG ne peuvent accorder de qualification reconnue, même si leur formation est approuvée par l'inspection.

- *Un statut et des rémunérations médiocres pour les inspecteurs,* qui affectent gravement leur crédibilité et leur autorité dans leur rôle

essentiel de représentation du ministère pour la mise en place des réformes dans les écoles.

- *Un manque d'attention aux besoins de formation continue* des directeurs d'établissement et des autres administrateurs, en particulier en ce qui concerne la décentralisation, la gestion financière et celle du personnel, ainsi que le développement global des établissements, par exemple pour un travail en commun d'élaboration de programmes d'études et de travail pluridisciplinaire.

Accueil et éducation de la petite enfance

L'éducation préscolaire des enfants de trois à sept ans est sous la responsabilisé du ministère de l'Education et des inspections. Avant trois ans, les enfants relèvent du ministère de la Santé. Il existe des crèches pour les enfants de un à trois ans sous la tutelle des deux ministères. La plupart des établissements d'éducation préscolaire pour les trois à sept ans sont rattachés à une école primaire. Il y a environ 104 jardins d'enfants privés dans le pays. Chaque établissement peut élaborer son propre programme ou suivre une méthode spécifique telle que *Etape par étape* en fonction des préférences des parents, mais tous doivent se conformer aux exigences du ministère.

Suivant la loi (articles 18-21), le coût des établissements d'Etat ou municipaux doit être pris en charge par le budget de l'Etat ou des municipalités. Selon un amendement adopté en 1998, les parents doivent payer des droits d'inscription dont le montant est fixé par chaque conseil municipal. Leur niveau diffère légèrement d'une région à l'autre. Il s'élève en moyenne à 20 à 30 leva par enfant et par mois, par référence à un pourcentage du salaire minimum (20 pour cent). L'inscription inclut les repas et le matériel. Les parents doivent aussi payer pour toute activité qui n'est pas prévue par la réglementation de l'Etat. Malgré tout, la contribution des parents ne représente qu'environ un sixième du coût réel estimé à 120 leva par mois et par enfant. La différence est prise en charge par l'Etat ou par la municipalité.

Environ 66,4 pour cent de la cohorte des 2 à 8 ans suivait un enseignement préscolaire en 1999. Les classes comportent de 12 à 22 enfants ; la journée dure huit heures, mais beaucoup d'établissements ouvrent à 7 h 30 et ferment à 19 heures pour aider les parents qui travaillent.

Les éducateurs sont formés, soit à l'université (licence), soit à l'école normale (formation de trois ans conduisant à un diplôme spécialisé). Les directeurs des établissements d'éducation préscolaire doivent avoir l'équivalent d'une licence. Une formation continue est assurée par l'Institut pédagogique, les

universités et des ONG, par exemple l'*Open Society Foundation* pour le programme *Etape par étape*. De plus, les établissements d'éducation préscolaire emploient des psychologues, des éducateurs, des infirmières, des orthophonistes etc. Les éducateurs reçoivent une formation spéciale au travail avec de jeunes enfants.

Le programme a été établi par le ministère de l'Education, ainsi que les orientations qui mettent l'accent sur le développement intellectuel et affectif de l'enfant, la préparation à l'entrée à l'école et la compréhension de l'environnement et qui insiste sur des méthodes actives. Le programme (qui, d'après le ministère n'est pas obligatoire mais recommandé, est suivi par la plupart des établissements) couvre six domaines :

- Langue bulgare orale et écrite
- Chiffres
- Introduction aux sciences, en particulier aux questions d'environnement
- Beaux arts et musique
- Développement physique et social
- Une langue étrangère (dans la plupart des jardins d'enfants ; *peut* être la langue maternelle ou même un premier apprentissage de l'anglais)

De nouvelles normes pour l'éducation préscolaire ont été publiées en septembre 2000 et sont obligatoires pour tous les jardins d'enfants. Il existe une liste de référence pour leur acquisition. L'évaluation est interne et externe et bénéficie de l'aide de l'inspection et de l'Institut pédagogique. L'évaluation est centrée sur l'enfant et se réfère à un ensemble d'attentes et de critères (exemple « un enfant de cinq ans doit pouvoir raconter ou terminer une histoire » etc.). Mais il est difficile pour les enseignants de trouver le temps d'évaluer chaque enfant. Les établissements font l'objet d'une inspection.

Les enfants qui ne suivent pas une éducation préscolaire se voient de plus en plus souvent proposer des programmes de préparation à l'entrée en classe. Ils sont de deux sortes : soit pour les enfants qui vont entrer à l'école primaire, soit pour les enfants d'âge scolaire mais qui sont considérés comme n'étant pas prêts du fait de difficultés de langue (voir ci-dessus). Depuis 1998, la loi [article 20(2)] demande que les enfants qui ne parlent pas le bulgare

suivent une formation préparatoire, le plus souvent dans des classes rattachées à une école primaire.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance

- *Absence de soutien aux enseignants et au personnel* dans la mise en œuvre des normes et programmes nouveaux qui incitent à des méthodes plus actives.

- *Connaissances et procédures inadéquates pour une identification précoce des difficultés d'apprentissage ou des besoins particuliers.* Seuls les problèmes évidents de caractère médical – vision, audition, handicap physique – sont pris en compte. L'approche est très médicale et des difficultés telles que des problèmes affectifs ou comportementaux, une inadaptation sociale, une hyperactivité, la dyslexie, etc. sont le plus souvent ignorés. Une réglementation plus rigoureuse et davantage de ressources professionnelles sont nécessaires ; « la loi est très insuffisante ».

- *Une participation limitée à l'enseignement préscolaire.* Environ les deux tiers seulement des enfants d'âge préscolaire bénéficient d'une forme quelconque d'éducation préscolaire. Les possibilités d'accueil sont insuffisantes dans les régions rurales ou celles qui connaissent un fort taux de chômage, dans lesquels la pauvreté est très répandue, alors qu'une prise en charge précoce des enfants en difficulté est particulièrement cruciale.

Formation professionnelle

La Bulgarie est confrontée à deux problèmes principaux en matière de formation professionnelle *(1)* la mise en œuvre de la loi de juillet 1999 qui complète la loi sur l'enseignement public et *(2)* l'« harmonisation » de son système de formation professionnelle et de ses besoins nationaux avec ceux de l'Union Européenne. Les problèmes principaux concernent :

- La décentralisation du système ;

- L'optimisation du réseau d'écoles de formation professionnelle ;

- La coopération avec le marché du travail ;

- L'efficience et la qualité de la formation professionnelle ;

- La poursuite de la réforme.

Les priorités concernent la mise à jour des normes et de nouveaux développements en matière d'évaluation et de certification. En ce qui concerne l'emploi et les affaires sociales, les objectifs du gouvernement bulgare en matière du développement des ressources humaines et de politiques d'emploi correspondent aux priorités définies par la Commission européenne.

Contexte socio-économique

En général, l'économie bulgare se caractérise par une croissance économique variable, une progression du PIB, un faible taux d'inflation, une baisse de la production industrielle, une balance commerciale négative et un progrès des investissements étrangers. Pour la période 1990-1999, l'investissement dans le capital humain a représenté 36,8 à 51 pour cent du budget de l'Etat. Suivant les données fournies par l'Institut national de la statistique, le PIB de 1999 s'élevait à 12.393 millions de dollars et il avait progressé de 1,27 pour cent par rapport à 1998. Le PIB par habitant s'élevait à 1 510 dollars en 1999, en progression de 1,8 pour cent par rapport à 1998[116].

L'évolution de l'emploi se caractérise par une restructuration des secteurs, la privatisation, la fermeture de certaines entreprises et la création de nouvelles. Les progrès récents du secteur privé font apparaître une dynamique prometteuse, mais elle ne compense pas la progression du chômage dans le secteur public. Alors qu'en 1999, la proportion d'emplois du secteur privé atteignant 63,3 pour cent, l'emploi du secteur public avait diminué de 12,9 pour cent de 1997 à 1999. La part des PME dans l'emploi est importante (41 pour cent) mais elles ne sont pas encore suffisamment efficientes dans le contexte économique actuel. Si les services, le bâtiment, le tourisme et les technologies de l'information sont en progression, l'industrie chimique, les industries du bois et le textile sont en déclin.

L'évolution démographique affecte de plus en plus le marché du travail et le système de formation professionnelle. De 1999 à 2010, le nombre d'enfants de 5 à 14 ans diminuera de 336 000 et le nombre de jeunes de 15 à 25 ans de 273 000 (Institut national de la statistique). L'économie devra recruter la main-d'œuvre parmi les adultes, ce qui supposera une formation professionnelle des adultes et cela figure en effet en priorité dans le Plan national de développement (2000-2006).

---

116 Les statistiques données dans cette section proviennent de l'Institut national de la statistique pour l'enseignement général et la formation professionnelle en 1999-2000.

Se pose également le problème des abandons. Suivant les informations recueillies par la mission[117], le taux d'abandon s'élevait à 3,8 pour cent pour l'enseignement professionnel en 1998/99. Il n'existe pas de données concernant les abandons précoces avec une qualification faible ou sans qualification, ou sur ceux qui achèvent l'enseignement secondaire général sans qualification adaptée aux besoins du marché du travail. Ces deux groupes sont vulnérables vis-à-vis du chômage.

Le taux de chômage s'élevait à 18,5 pour cent en mars 2000, par comparaison avec une moyenne de 9 pour cent pour l'Union européenne. Pour les différents groupes d'âge, ce taux s'élevait à 39,2 pour cent pour le groupe 15-24 ans, à 18,4 pour les 25 à 34 ans, à 14,9 pour les 35 à 44ans, à 15,7 pour les 45 à 54 ans et à 14,2 au delà de 55 ans.

Les taux de chômage par niveau d'éducation sont les plus élevés pour ceux qui n'ont reçu qu'un enseignement de base ou qui n'ont aucune qualification (31,7 pour cent en mars 2000). Viennent ensuite ceux qui ont suivi un enseignement secondaire professionnel (17,5) et un enseignement secondaire général (16,4). La plupart des chômeurs n'ont pas de qualification spécifique : ils représentent 60,3 des chômeurs inscrits (Service national de l'emploi).

Le chômage en Bulgarie se caractérise par un haut niveau de chômage de longue durée, en particulier parmi les minorités, les jeunes et les femmes. Suivant les chiffres de mars 2000, le nombre de chômeurs de moins de six mois représentait 25,4 pour cent du total. Celui des chômeurs de plus d'un an 54,1 pour cent. Ceux qui n'ont qu'un enseignement de base représentaient 42,8 pour cent du total. Le chômage de longue durée affecte 54,2 pour cent des femmes au chômage et 54,1 pour cent des hommes.

Situation actuelle de la formation professionnelle

La répartition des écoles professionnelles répond principalement aux besoins régionaux. Certains établissements offrent les mêmes formations que celles dont les entreprises ont besoin. Plus de la moitié des écoles professionnelles sont situées dans les plus grandes villes.

Il existe 47 établissements d'enseignement supérieur professionnel (14 en pédagogie, 15 en enseignement technique, 4 en économie, 2 en agriculture, 12 dans le domaine médical). Certains dépendent d'une université. Le nombre d'établissements est considéré comme beaucoup trop élevé eu égard à la

[117] « School Drop outs. Problems and Reasons", *Bulgarian National Observatory*, 1999.

diminution du nombre d'étudiants ; de plus ils ne répondent pas toujours aux besoins du marché du travail. Le ministère de l'Education et des Sciences a l'intention de restructurer le système et de l'adapter aux évolutions de l'Union européenne.

Décentralisation de l'enseignement professionnel

Le ministère de l'Education et des Sciences a la responsabilité d'ensemble sur la politique, l'organisation et le contrôle de l'enseignement professionnel secondaire et supérieur. Celui-ci comporte trois types d'établissements : les écoles professionnelles, les écoles techniques et les instituts techniques supérieurs.

La Loi sur la formation professionnelle, adoptée en juillet 1999, a décidé la décentralisation de celle-ci du niveau de l'Etat au niveau municipal et du niveau municipal à celui des établissements, ce qui doit permettre de mieux répondre aux besoins locaux. Au moment de la visite de la mission, les procédures de décentralisation étaient en cours d'approbation par le Conseil des ministres. La planification et la mise en œuvre de ce processus ont des conséquences majeures du point de vue administratif et financier pour les municipalités et pour les établissements scolaires.

Le réseau d'établissements

Le ministère est responsable de l'ouverture, de la transformation et de la fermeture des établissements suivant la Loi sur l'enseignement public. Lors de la visite, il existait 626 établissements. Au cours des deux années précédentes, un total de 40 écoles avaient été fusionnées, transformées, ouvertes ou fermées.

Sur les 30 593 enseignants, 60 pour cent donnent un enseignement théorique et 40 pour cent sont des moniteurs et des assistants de travaux pratiques. Trente neuf pour cent des enseignants donnent des cours d'enseignement général et 61 pour cent des cours techniques spécialisés et une formation pratique. Soixante seize pour cent des enseignants ont un diplôme supérieur, 22 pour cent une qualification post-secondaire et 2 pour cent une formation secondaire.[118]

Il y a en moyenne 11 étudiants par enseignant ou formateur, au lieu de 12 dans l'enseignement général et de 11 pour l'ensemble du niveau secondaire.

---

118 National VET Report, 1999, Bulgarian National Observatory.

Tableau 7. **Répartition des élèves par type d'établissement**

Type et niveau	Nombre d'établissts	Nombre de classes	Nombre d'élèves	Filles	Garçons
Arts niveau 3	19	231	3 539	2 096	1 443
Ecoles techniques, niveau 3	350	5 585	128 701	52 267	76 434
Instituts supérieurs, niveau 4	23	307	6 798	3 821	2 977
Ecoles professionnelles, niveau 3	150	2 343	50 727	14 062	36 665
Ecoles professionnelles après les 6e et 7e années, niveau 1	2	112	2 376	674	1 702
Ecoles professionnelles après la 8e année, niv. 2	1	29	409	..	..
Total	545	8 607	192 550	72 920	119 221

Source : Institut national de la statistique, General and Vocational education in school year 1999/2000

Les effectifs d'élèves diminuent chaque année. Mais ces dernières années (à l'exception de 1997/98) le nombre d'enseignants a augmenté. Cela résulte des nouveaux moyens d'enseignement créés ces dernières années et du nombre croissant de matières spécialisées et à option.

Pour optimiser le réseau d'établissements, un comité a été créé, qui comporte des inspecteurs, des directeurs d'école et des représentants des départements de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel du ministère. Ce comité définit des critères et des plans, que les interlocuteurs rencontrés lors de la visite de la mission considéraient comme assez vagues. De plus, ces critères ne prennent pas en compte les liens avec le système de formation dans son ensemble.

Les objectifs et les critères d'optimisation sont les suivants :

- s'assurer que les écoles sont compétitives, efficientes et reconnues au sein de l'Union européenne ;

- tenir compte des évolutions démographiques (déclin rapide de la natalité) ;

- tenir compte des données économiques propres à chaque région et répondre aux besoins du marché du travail.

Par référence à ces critères, les municipalités et les inspecteurs évaluent les écoles de leur secteur. Ils font des recommandations sur l'avenir de ces écoles au ministère, qui prend une décision. Au moment de la visite de la mission, environ 20 nouvelles propositions d'optimisation avaient été soumises au ministère.

Tableau 8. **Structure du système éducatif, par type d'établissement**

Type d'école	Total	Primaire	Enst de base	1er cycle secondaire	Secondaire	Combiné	Ecoles V-XIII	Ecoles VII-XIII	Ecoles VIII-XII	Ecoles VIII-XI	Ecoles VI-VII
1.Enseignement général	3 098	444	1 997	25	175	402	47				
De jour:	2 996	438	1 974	23	148	398	42				
Sans specialisation	2 871	438	1 974	23	23	398	42				
Langues étrangères	62				62						
Sports	14				14						
Lettres	15				15						
Sciences et maths	34				34						
Du soir:	15				10						
2.Specialisées	146	3	128		1	7	7				
3.Ens. professionel et beaux arts	592							404	185	2	1

Tableau 9. **Elèves de 14-19 ans dans l'enseignement professionnel**

	Enseignement professionnel de base niveau 1			Enseignement professionnel menant à l'examen de fin de secondaire, niveau 3			Enseignement professionnel conduisant à un diplôme, niveau 2			Enseignement professionnel post-secondaire			Total		
Age	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
14	390	193	583	9 256	7 135	16 391	12	9	21				9 658	7 337	16 995
15	435	185	620	30 311	17 813	48 124	70	42	112	3	4	7	30 819	18 044	48 863
16	307	89	396	31 950	18 433	50 383	83	61	144	11	6	17	32 351	18 589	50 940
17	126	27	153	27 706	15 883	43 589	48	45	93	40	88	128	27 920	16 043	43 963
18	56	14	70	12 736	7 547	20 283	21	10	31	219	199	418	13 032	7 770	20 802
19	35	2	37	1 415	645	2 060	3	3	6	314	367	681	1 802	1 017	2 819
Total	1 349	510	1 859	113 374	67 456	180 830	237	170	407	587	664	1 251	115 582	68 800	184 382

Tableau 10. **Elèves de l'enseignement professionnel, 1999/2000 (CITE 3)**

	Garçons	Filles	Total
Enseignement general	51 512	93 475	144 987
Enseignement technique et professionnel	114 781	68 595	183 376
Enseignement technique conduisant à l'examen de fin d'études secondaires	114 542	68 425	182 967
Enseignement professionnel conduisant à un diplôme	239	170	409
Total (CITE 3)	166 293	162 070	328 363

Bien que le maintien d'un réseau scolaire aussi étendu constitue un problème financier majeur pour l'Etat, les principales parties prenantes sont réticentes pour fermer des écoles. Il est à craindre que les fermetures n'entraînent un chômage massif pour les enseignants, qui n'ont pas nécessairement des possibilités d'emploi ou de recyclage. De plus, la fermeture peut contribuer à accroître les déperditions, si le coût du transport devient inabordable pour les élèves et le rôle social important que jouent les écoles dans les petites communautés risque de disparaître.

Liaisons avec le marché du travail

La loi sur la protection contre le chômage et l'incitation à l'emploi, adoptée en 1997, la Loi sur la formation professionnelle, adoptée en 1999 et le Code du Travail constituent le cadre législatif régissant les activités conjointes entre formation professionnelle et marché du travail. Ce cadre intègre la formation initiale et continue et le recyclage. Au moment de la visite de la mission, la Loi étant en cours de révision.

Le système de formation professionnelle offre une formation et un recyclage aux adultes dans les établissements d'enseignement, le financement incombant aux personnes qui suivent une formation. Il existe de plus un grand nombre de prestataires de formation : publics, privés et ONG.

Par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour l'emploi et de ses agences locales, le ministère du Travail et de la Politique sociale offre une

formation aux demandeurs d'emploi qui ont une offre d'emploi ferme. Une formation est aussi assurée aux salariés qui risquent d'être licenciés suite aux restructurations industrielles. Bien que le chômage des jeunes soit un problème majeur en Bulgarie, il n'est pas prévu de mesures particulières de formation à leur intention.

Le ministère du Travail organise également des programmes régionaux pour l'emploi, au nombre de 18 au moment de la visite de la mission. Ils comportent des actions de formation répondant aux problèmes d'emploi de chaque région (exemple : construction d'infrastructures, promotion de l'emploi indépendant, micro-projets de qualification professionnelle, etc). Une stratégie de développement des ressources humaines a été élaborée conjointement par les deux ministères et figure dans le Plan national de développement, pour répondre aux besoins en main-d'œuvre qualifiée de l'économie. Le Plan est en cours de révision et sera soumis à la Commission européenne.

L'élaboration d'une stratégie nationale de formation continue a débuté dans le cadre d'un projet de 1999 de la Fondation européenne pour la formation. Un comité interministériel pour une stratégie nationale de formation continue a été créé et une première étude a été réalisée, qui demandera un suivi.

Des programmes de formations spécifiques existent à l'intention des jeunes chômeurs, par exemple un projet conjoint Autriche-Bulgarie, financé par l'Autriche et mis en œuvre par l'Agence nationale pour l'emploi et un consortium d'organismes de formation. Un autre projet spécial s'adresse aux jeunes des orphelinats (2001).

La formation professionnelle et les partenaires sociaux

La qualité de la formation professionnelle dépend essentiellement des liens établis avec le marché du travail à différents niveaux, notamment avec les partenaires sociaux. La Loi sur la formation professionnelle définit les bases d'une participation importante des partenaires sociaux dans ce domaine.

Bien que les partenaires sociaux aient été impliqués dans la préparation de la loi, la coopération réelle entre le ministère de l'Education, les municipalités les établissements scolaires et les partenaires sociaux reste marginale. A l'heure actuelle, il n'existe pas de définition du rôle et des responsabilités des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la loi.

Efficience et qualité de la formation professionnelle

L'Agence nationale pour la formation professionnelle a été créée en février 2000. Elle est logée dans le même bâtiment que l'Institut national de l'éducation, mais elle est indépendante de celui-ci. Les ordinateurs ont été financés par la Fondation européenne pour la formation et la formation a été assurée par l'Observatoire national bulgare.

Les fonctions de cette Agence nationale sont définies comme suit par la loi :

- donner une habilitation aux institutions de formation, sur demande de celles-ci, du ministre de l'Education ou sur décision du Conseil d'administration ;

- mettre au point et approuver des critères d'habilitation, conformes à la loi et aux exigences fixées par l'Etat en matière d'éducation ;

- élaborer et approuver des procédures d'habilitation et la documentation correspondante ;

- émettre et retirer des autorisations concernant la formation professionnelle et/ou l'orientation professionnelle ;

- établir et proposer au ministère de l'Education et des sciences :

  – la liste des professions faisant l'objet d'une formation ; b) les exigences définies par l'Etat en matière de formation professionnelle pour acquérir une qualification ; c) les exigences définies par l'Etat concernant la documentation sur l'enseignement public ; d) les exigences définies par l'Etat pour l'évaluation de la formation professionnelle ; e) les exigences nationales et les critères qui définissent les examens nationaux pour acquérir une qualification professionnelle ;

  – exprimer des opinions et proposer au ministère de l'Education et des sciences des modifications à la liste des établissements ;

  – commander des projets de recherche et suivre leur réalisation dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles ;

– coordonner l'élaboration de stratégies pour le développement et l'amélioration de l'enseignement professionnel ;

– contribuer à la reconnaissance internationale des diplômes d'enseignement professionnel ;

– créer et tenir à jour un répertoire des centres de formation, d'information et d'orientation professionnelle.

L'Agence nationale emploie sept personnes, détachées de l'Office national de l'emploi, de l'Institut national d'éducation et du ministère de l'éducation. Il est prévu de recruter au total 26 personnes.

Si le rôle de l'Agence paraît essentiel pour la mise en œuvre de la loi sur la formation professionnelle, les tâches précises à réaliser et les questions financières qui en découlent nécessitent une définition plus précise et l'accord de toutes les parties prenantes, pour que ce rôle puisse être pleinement assumé.

Les inspections et leur participation à l'enseignement professionnel

Les 28 inspections de l'enseignement secondaire sont aussi responsables de l'enseignement professionnel. Elles comptent des experts de certaines matières ; elles se concentrent sur le contrôle de l'application des règles fixées par l'Etat, mais n'évaluent pas les performances des enseignants. Elles organisent aussi des formations en didactique des matières de l'enseignement général, mais il n'est pas prévu qu'elles assurent un suivi et une formation spécifique en matière d'enseignement professionnel.

Les inspections coopèrent de manière informelle et *ad hoc* avec le ministère de l'Education et avec les services locaux de l'administration du Travail sur l'élaboration des programmes d'études. Elles travaillent aussi avec les municipalités, en particulier dans le cadre de l'optimisation du réseau des établissements.

Les responsabilités des inspecteurs vis-à-vis de l'application de la Loi sur la formation professionnelle sont vagues pour toutes les parties prenantes. En particulier, leur double rôle de contrôle et d'assistance n'est pas clair pour les enseignants, ni en fait pour les inspecteurs eux-mêmes.

La formation des enseignants et du personnel administratif

Dans le cadre du programme Phare VETERST (Vocational Education and Training, Education, Research, Science and Technology), trois centres de

formation des enseignants ont été créés dans des écoles professionnelles. Le programme comporte la fourniture d'équipements et une formation des enseignants sur les nouvelles méthodes (interactivité, travail en groupe, programmes modulaires, utilisation de micro-ordinateurs, langues, etc). De plus, le personnel administratif de certaines écoles pilotes a reçu une formation en gestion financière et administrative.

Après la fin de ce programme, le ministère n'a pas prévu d'attribuer de nouveaux crédits pour la formation du personnel. De manière occasionnelle, les enseignants des école professionnelles formés aux nouvelles méthodes donnent eux-mêmes une formation à des collègues d'autres écoles.

En plus des trois centres de formation des enseignants, il existe trois écoles normales dans lesquelles la formation pour l'enseignement professionnel joue un rôle marginal. Ces centres font partie d'universités (à Sofia et Varna) et donnent une formation sur le processus éducatif ainsi que sur la didactique de l'enseignement des lettres, des sciences naturelles et de la pédagogie. Les cours les plus fréquentés sont ceux qui portent sur les nouvelles technologies et les langues ; ils sont aussi accessibles aux enseignants de l'enseignement professionnel.

Bien que bon nombre de ces enseignants n'aient qu'une compétence pédagogique limitée (car ils viennent souvent de l'industrie), il n'est pas prévu de formation adaptée à leurs besoins dans les instituts pédagogiques des universités.

L'élaboration des programmes, les normes et l'évaluation

Programmes d'études

Les différents types d'écoles professionnelles donnent un éventail de 289 formations à plusieurs niveaux. Des représentants du ministère de l'Education et des Sciences, des enseignants, des inspecteurs et des représentants des partenaires sociaux sont impliqués dans l'élaboration des programmes d'études.

Ces programmes comportent un enseignement obligatoire de matières générales, pour garantir que les élèves auront acquis le minimum de formation générale requis par la loi. La partie principale concerne la formation professionnelle, notamment les éléments qui sont communs à tous les domaines professionnels, ainsi que ceux qui sont spécifiques à chaque domaine. Alors que les matières générales sont principalement enseignées durant la première période de la formation, les enseignements professionnels dominent durant les

dernières années. Cela signifie que les élèves des écoles professionnelles peuvent difficilement entrer dans l'enseignement supérieur, dont beaucoup sont exclus.

Bien que le projet Phare de promotion de l'enseignement et de la formation professionnels (UVET) ait introduit des programmes d'études modulaires comportant la réalisation de tâches concrètes, les programmes restent essentiellement scolaires et ne comportent pas d'expérience en entreprise. En l'absence d'un dispositif d'apprentissage ou de stages, la formation pratique a lieu dans les écoles, dont l'équipement est souvent insuffisant ou inadapté. De plus, la plupart des programmes encore en usage sont périmés par rapport aux évolutions récentes dans les pays d'Europe occidentale. Ces programmes préparent à des emplois très spécialisés et préparent encore les élèves à des emplois qui n'existent plus. En mettant l'accent sur l'acquisition de connaissances plutôt que de compétences et de savoir-faire, ils ne préparent pas les élèves pour le marché du travail européen. A l'heure actuelle, la plupart des diplômés des écoles professionnelles ont besoin d'une formation complémentaire avant de pouvoir trouver un emploi, ou ne peuvent trouver aucun emploi.

Concernant le recours aux technologies de l'information, l'enseignement électronique n'a pas encore été utilisé dans l'enseignement professionnel. Des négociations sont prévues entre le Centre national de l'enseignement à distance et le ministère de l'Education et des Sciences, sur l'introduction d'éléments d'enseignement ouvert et à distance dans les programmes de l'enseignement professionnel. Il sera fait appel à l'expérience du Programme Phare multinational pour l'enseignement à distance.

Normes

Des normes ont été élaborées pour la formation à 18 spécialités parmi 11 familles professionnelles, au titre du programme Phare VETERST : technicien du bâtiment, en économie/organisation, géomètre, mécanicien auto, technicien des industries du bois, patronnier, technicien de l'informatique, boulanger, hôtel et restauration, télécommunications. Ces domaines sont considérés comme prioritaires pour le développement économique du pays. Les normes ont été expérimentées dans 30 écoles professionnelles.

Evaluation

Les élèves doivent passer des examens dans les domaines suivants : domaines couverts par l'examen de fin d'études secondaires : langue et littérature bulgares, deux autres matières d'enseignement général, plus des

examens théoriques et pratiques dans la spécialité professionnelle étudiée. L'attribution d'un certificat de qualification est conditionnée par le passage des examens théoriques et pratiques de fin d'études et par une évaluation continue. Un système d'unités de valeur a été introduit à titre expérimental dans le cadre du projet Phare. Il peut aller de pair avec une évaluation continue et avec un examen final. Dans le cadre du même projet, un dispositif d'évaluation comportant une approche modulaire a été élaboré pour toutes les spécialités. Une norme nationale d'évaluation est également en préparation.

L'Agence nationale de la formation professionnelle jouera un rôle dans la mise à jour et la coordination des programmes et des systèmes de normes et d'évaluation, mais aucune démarche systématique n'a été définie à ce jour et les rôles et responsabilités des parties prenantes ne sont pas clairs.

Le processus actuel de recueil et de traitement des informations nécessaires à l'élaboration des décisions politiques n'est pas satisfaisant ; il manque de transparence.

Financement de la formation professionnelle

La formation professionnelle est financée par trois sources aux niveaux national, régional et local : le budget de l'Etat et des collectivités locales, le Fonds de la qualification professionnelle et du chômage et les financements extérieurs.

Les écoles professionnelles sont financées par le budget de l'Etat, qui sera à l'avenir décentralisé au niveau des municipalités, puis des établissements. Suivant le rapport de 1999 du ministère, les dépenses des écoles professionnelles ont représenté 67 100 000 leva, soit une dépense moyenne par étudiant de 333 23 leva.

L'enseignement professionnel représente 50,5 pour cent du budget du ministère de l'Education et des Sciences, ou plus de 6 pour cent du budget total de l'Etat et environ 1,25 pour cent du PIB. Le budget total de l'éducation représentait 3,63 pour cent du PIB en 1999, ce qui est faible par rapport à la moyenne des pays candidats à l'entrée dans l'UE.

Les budgets de l'Etat et des municipalités financent l'enseignement professionnel sur la base des coûts unitaires (nombre d'élèves, de classes, etc.). Le montant des crédits est déterminé par une formule spécifique, qui n'est pas transparente et change chaque année. Les établissements trouvent des financements complémentaires, principalement par l'organisation de formations pour les services du travail. Ils donnent aussi des formations payantes aux

adultes, l'après-midi et le soir et produisent des biens qu'ils vendent. Les revenus supplémentaires tirés de ces activités sont négligeables et doivent de toute manière être reversés à l'Etat ; il n'existe pas d'incitations pour que les écoles deviennent financièrement indépendantes ou pour qu'elles fassent des économies.

Dans l'ensemble, la situation financière des écoles professionnelles est difficile : leur équipement est périmé, les rémunérations du personnel sont payées irrégulièrement et le coût des fournitures (en particulier pour le chômage) est élevé.

La formation organisée par le Service national de l'emploi et par les services locaux est financée par le Fonds de la qualification professionnelle et du chômage. En 1999, les versements à ce fonds représentaient 4 pour cent des salaires : 0,5 pour cent payés par les salariés et 3,5 par les employeurs. Les dispositions fiscales pour 2000 envisagent le maintien de cette taxe, mais avec une répartition différente : 0,8 pour cent par les salariés et 3,2 par les employeurs. En 1999, les mesures actives pour l'emploi ont représenté 25,9 pour cent des dépenses, dont seulement 2,4 pour cent pour des actions de formation financées. Les données disponibles sur la formation et le recyclage des demandeurs d'emploi sont incomplètes. En 1999, un total de 1 592 400 leva (0,78 pour cent des 205 445 215 leva dont dispose le Fonds) ont été utilisées pour des formations.

En ce qui concerne les financements extérieurs[119], d'après des données récentes, les projets lancés au cours des 4 dernières années ont représenté 42 963 000 dollars des Etats-Unis. Cela représente 0,46 pour cent des dépenses totales d'éducation. Les crédits utilisés se sont élevés à 5 089 000 dollars en 1998 et à 5 600 000 dollars en 1999. Ces fonds représentent environ 70 pour cent de l'ensemble des crédits extérieurs et sont spécialement affectés à la formation professionnelle ; cela montre que celle-ci constitue la priorité de l'aide extérieure.

Poursuite de la réforme de la formation professionnelle

Etant donné la situation économique actuelle de la Bulgarie, il sera difficile de maintenir le rythme des réformes de la formation professionnelle et du marché du travail. Il est donc important que le développement des ressources humaines continue à être favorisé par le plan national de développement et en

[119] Les fonds proviennent de l'Union européenne, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux.

particulier par le programme Phare. Il est également important que les ministères de l'Education et du Travail, avec d'autres autorités compétentes, fixent des priorités cohérentes pour le développement des ressources humaines. Il faut qu'elles soient traduites en stratégies claires pour la mise en œuvre de la réforme et que les ressources nécessaires soient prévues.

Il faut souligner que la mise en œuvre de la réforme n'est pas seulement une question de financement : elle exige un personnel compétent dans les ministères et institutions concernées. Il faut renforcer la capacité institutionnelle de mise en œuvre de la réforme, avec le concours de programmes tels que Phare ou du prêt de la Banque mondiale.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière de formation professionnelle et d'éducation des adultes

- *Diminution très forte des effectifs* entrant sur le marché du travail. La formation et le recyclage des adultes devront être la priorité des établissements de formation. Il manque également des programmes de formation pour les jeunes chômeurs.

- *L'abandon des écoles professionnelles ou la sortie de l'école avec une très faible qualification*. Dans les deux cas, cela implique un risque important de chômage de longue durée. Il faut faire davantage pour prévenir les abandons et s'assurer que les élèves quittent l'école avec une qualification valable.

- *Faible efficience du système de formation professionnelle.* Bien que les effectifs aient décliné, le nombre d'enseignants a augmenté et le réseau d'établissements peut être optimisé. Les critères d'optimisation sont encore vagues et insuffisamment liés à ceux qui concernent l'enseignement général. Les processus de décentralisation et d'optimisation ne sont pas articulés ; une meilleure relation contribuerait à la cohérence du processus de réforme.

- *Qualité inégale de la formation professionnelle.* La nouvelle agence nationale pour la formation professionnelle doit veiller à la qualité de différentes manières ; mais elle est encore en sous-effectif et les responsabilités qui lui sont attribuées sont lourdes.

- *Manque de spécialistes de la formation professionnelle dans les inspections*. Il en résulte que les inspections ne peuvent offrir un suivi et une formation aux écoles dans le domaine de la formation professionnelle. De plus, beaucoup de formateurs viennent de

l'industrie et n'ont pas reçu de formation en pédagogie et en didactique. Ils ont donc encore plus besoin d'une aide que les enseignants de l'enseignement général.

- *Manque d'équilibre des programmes d'études*. Les matières générales sont habituellement enseignées dans les mêmes conditions que dans l'enseignement général au début de la filière professionnelle, alors que les matières professionnelles prédominent au cours des dernières années. Les élèves des écoles professionnelles sont donc bien moins bien préparés à l'enseignement supérieur et les taux d'échec sont élevés. Les qualifications données par les écoles professionnelles répondent rarement aux besoins du marché du travail ; davantage de liaisons et un partage des responsabilités sont nécessaires.

- *Nécessité d'une utilisation plus large de l'enseignement ouvert et à distance.* Il serait particulièrement utile pour la formation et le recyclage des adultes et des jeunes chômeurs.

Enseignement supérieur

Contexte

Pendant près d'un demi siècle, avant 1990, le système d'enseignement supérieur de la Bulgarie a été modelé sur le modèle soviétique. Il était fortement contrôlé par l'Etat, du point de vue de l'idéologie, des programmes d'études, de l'organisation et du cadre administratif. Sur les 30 institutions d'enseignement supérieur, trois seulement – les universités de Sofia, Plovdiv et Velico-Tarnovo – avaient un caractère multidisciplinaire en 1989. Les autres suivaient le modèle soviétique de l'institution professionnelle spécialisée, par exemple en pédagogie, technique, agriculture et sciences médicales. Les bourses d'étude étaient nombreuses. Le parti communiste avait une grande influence sur l'éthique des institutions. La formation dominante était le diplôme acquis en cinq ans. Les études avancées étaient très sélectives, le gouvernement fixant le nombre d'étudiants poursuivant des études préparant au diplôme de « candidat » équivalent à un doctorat. Le nombre d'admissions à toutes les formations était déterminé de façon centralisée et les programmes étaient fixés de manière précise. Le nombre d'étudiants par enseignant était faible (environ 7,5), le poids des cours était important (environ 30 heures par semaine). Il s'agissait essentiellement de leçons magistrales. Les effectifs de l'enseignement supérieur étaient traditionnellement faibles (101 000 en 1980). Les effectifs ont toutefois progressé au cours des années 80 pour atteindre 127 000 en 1988-89.

En ce qui concerne la recherche, si la législation fixait à partir des années 60 des exigences strictes concernant la production des universitaires, qui conditionnaient leur emploi et leur carrière, l'Académie des sciences et ses instituts étaient les plus favorisés en terme de financement. Les académies d'agriculture et de médecine disposaient de crédits de recherche tout en assurant un enseignement professionnel. La seconde par exemple formait des médecins, des dentistes et des pharmaciens et elle est aujourd'hui intitulée université de médecine. Des équipes de recherche des institutions d'enseignement supérieur ont réalisé des travaux de recherche valables, sans bénéficier des moyens et du prestige des académies. Le programme de recherche était conditionné par des considérations politiques et dépendait entièrement des financements publics. Certaines entreprises publiques disposaient aussi d'instituts de recherche.

Les changements politiques de 1989 ont entraîné un bouleversement du contexte de l'enseignement supérieur en Bulgarie. L'adoption d'un régime politique démocratique orienté vers l'économie de marché et vers une plus grande intégration internationale a créé un cadre pour l'enseignement supérieur très différent de celui qui existait auparavant. Les systèmes d'enseignement supérieur sont cependant constitués de sorte que les éléments qui les ont façonnés continuent à les influencer et se font sentir lorsqu'ils s'efforcent d'aller dans de nouvelles directions. Les méthodes traditionnelles de pensée et les modes habituels de fonctionnement ne changent pas d'un jour à l'autre. De nouveaux enjeux et de nouvelles aspirations font surgir de nouvelles énergies, mais il faut également s'attendre à ce que des tensions et des appréhensions existent lorsque le nouveau système fait place à l'ancien. L'histoire récente de l'enseignement supérieur en Bulgarie constitue une fascinante étude de cas d'un système d'enseignement supérieur en transition. Il devait se débarrasser des nombreux éléments négatifs de l'ancienne époque et élaborer toute une série de nouvelles politiques et procédures pour se conformer aux principes démocratiques et à une évolution profonde de la situation socio-économique.

Dès 1990, la Loi sur l'autonomie universitaire a fourni un cadre beaucoup plus ouvert, souple et libéral pour le développement de l'enseignement supérieur. Les institutions ont bénéficié d'une autonomie complète, les institutions privées ont été autorisées, des formations ont pu être élaborées sans avoir à se conformer à des normes définies, l'enseignement est devenu payant, les institutions existantes ont ouvert de nouveaux départements, etc. L'excitation grisante des nouvelles politiques de déréglementation a fait place rapidement aux préoccupations concernant l'évolution plutôt chaotique de l'enseignement supérieur, ce qui risquait de mettre sa qualité en danger. Plus de 100 nouvelles facultés ont été créées, le nombre de formations est passé de 150 à 490, cinq universités privées et une multitude d'instituts dépendant d'institutions d'enseignement supérieur ont été créés. Le nombre d'étudiants a

énormément augmenté en peu de temps et comprend maintenant des étudiants qui peuvent payer des droits de scolarité et qui ont souvent été admis avec des qualifications inférieures à celles des étudiants financés par l'Etat. Le nombre total d'étudiants de l'enseignement supérieur est passé de 127 000 en 1988/89 à 248 570 en 1995/96, soit une augmentation d'environ 95 pour cent.

Au milieu des années 90, le gouvernement a commencé à se préoccuper de l'absence de contrôle de l'évolution de l'enseignement supérieur. En 1995, la Loi sur l'enseignement supérieur a remplacé la loi sur l'autonomie académique. Il s'agissait d'une mesure visant une régulation beaucoup plus forte et un équilibre entre, d'une part l'autorité et la responsabilité de l'Etat sur l'enseignement supérieur et d'autre part le degré d'autonomie et de liberté qu'il lui paraissait souhaitable de donner aux institutions. Il s'agissait notamment du droit pour les universitaires d'élire les recteurs et l'organisme de direction indépendamment de l'Etat et de la liberté d'enseigner suivant les normes académiques des institutions. La législation visait cependant clairement à revenir sur une législation jugée excessivement libérale qui enlevait au gouvernement son rôle de direction de l'enseignement supérieur pour la construction d'une nouvelle Bulgarie.

Situation actuelle

En 2001, il y avait 91 institutions d'enseignement supérieur en Bulgarie. Parmi elles figuraient 47 universités et institutions équivalentes, dont 33 universités et instituts publics, six écoles militaire et huit universités privées. Il y avait par ailleurs 47 établissements supérieurs, la plupart rattachés à des universités, dont six étaient privés. Les établissements se situent dans 26 villes de tout le pays et accueillent 234 604 étudiants[120].

La Bulgarie dispose maintenant d'une vaste infrastructure d'enseignement supérieur. Les institutions varient beaucoup du point de vue de la qualité, du prestige, des matières enseignées et des effectifs. Le système bénéficierait d'une coordination et d'une rationalisation plus poussées. Mais il est difficile sur le plan politique de fermer des institutions dans le contexte actuel. Avec la diminution de la population, de nouvelles procédures d'habilitation et de nouvelles mesures pour un financement compétitif, les conditions sont favorables à une rationalisation. Certaines institutions pourraient fermer, mais d'autres pourraient être incitées à fusionner, à constituer des

[120] Ministry of Education and Science *Higher Education 2001*, Volume 2, Sofia 2001.

réseaux, ou des partenariats qui pourraient permettre une diversification d'un enseignement supérieur de qualité accessible à l'ensemble de la population.

L'enseignement à distance n'est guère développé en Bulgarie. En coopération avec le Programme Phare multinational pour l'enseignement à distance (1995-99), le Centre national de l'enseignement à distance comportant une association de 20 universités bulgares a été créé à l'université de Sofia. Si un travail intéressant et novateur y a été mené à bien, avec la fin du projet Phare, le financement du centre et de système d'enseignement à distance ne suffiront plus. La mission considère qu'actuellement tout au moins, l'enseignement à distance ne fait pas partie des priorités des universitaires ou du ministère. De nombreux étudiants à temps partiel ont cependant recours à des formes d'éducation à distance par correspondance. A plus long terme et dans une démarche d'apprentissage tout au long de la vie, il faudra explorer et développer le potentiel de l'enseignement à distance.

Ces dernières années, l'ouverture internationale de l'enseignement supérieur bulgare est remarquable. La disponibilité de ressources et d'expertise dont elles avaient grand besoin grâce à des partenariats avec des organismes extérieurs a constitué un facteur motivant pour les universités. Le souhait de conformer les normes bulgares aux tendances européennes et internationales a également joué un rôle. La Bulgarie a ratifié la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications en juillet 2000. L'aide de l'Union européenne a été appréciable. La participation au programme Tempus a contribué à une connaissance des meilleures pratiques internationales et au perfectionnement des universitaires. La participation aux projets Phare concernant « La dimension européenne de la gestion institutionnelle de la qualité » et « L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur » ont contribué à ouvrir la voie à des initiatives importantes du ministère dans ces domaines. Une ligne budgétaire a été créée pour assurer un co-financement de projets européens, tels que Socrates, Erasmus, Leonardo da Vinci. Une section du ministère chargée du programme Socrates a été créée en 1998 et la Bulgarie est devenue un pays participant depuis le 1er avril 1999.

Les programmes bénéficiant d'une aide bilatérale de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark et des Etats-Unis et de l'aide internationale de la Banque mondiale ont également servi à l'analyse du système éducatif et à l'élaboration de projets, y compris en matière d'enseignement supérieur, dans le cadre du projet de modernisation de l'enseignement. La stratégie du ministère de l'Education et des Sciences pour le développement de l'enseignement supérieur en Bulgarie (1999) a été nettement influencée par le point de vue des experts de la Banque mondiale. Elle met l'accent sur le développement des capacités de gestion et d'administration et sur l'amélioration de la qualité de

l'enseignement supérieur. Ces objectifs sont poursuivis avec l'aide de *l'Open Society*, qui appuie également les efforts d'amélioration de l'information sur le marché de la formation. L'*Open Society* a créé en 2000 un « Fonds inter-universitaire de développement » pour la réforme institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur. Préoccupée d'un éventuel manque de cohérence et de stratégie entre les nombreux programmes d'assistance au cours des années 90, elle a mis en place un projet pour créer une source intégrée d'informations sur l'implication internationale dans l'enseignement supérieur en Bulgarie.

Alors que le système d'enseignement supérieur était en expansion, ses ressources diminuaient. Les dépenses par étudiant ont baissé de manière significative au cours des années 90. Le rapport entre le coût unitaire et le PIB par habitant a baissé de 42 pour cent en 1991 à environ 22 pour cent en 1998[121]. Cette période a été très difficile pour ceux qui s'efforçaient de maintenir ce qu'il y avait de valable dans l'enseignement supérieur en Bulgarie, tout en cherchant à améliorer sa qualité et de moderniser son fonctionnement en suivant les meilleures pratiques internationales. En dépit de ces difficultés, d'importants résultats ont été obtenus et on peut admirer la manière dont beaucoup de politiciens et d'universitaires se sont engagés en faveur du processus de réforme.

Cadre législatif

La Loi sur l'enseignement supérieur, amendée en 1999, régit les établissements, les fonctions, la gestion et le financement de l'enseignement supérieur. Par contraste avec le régime antérieur, l'article 3 précise que « l'enseignement supérieur laïque sera indépendant de toute doctrine idéologique, religieuse et politique. Il se conformera aux valeurs humaines universelles et aux traditions nationales ». Et l'article 4 exclut toute forme de discrimination. La Loi sur l'enseignement supérieur, qui est très complète, comporte 11 chapitres et 96 articles. Elle reflète une tendance, également constatée dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, à tout préciser dans la législation, bien que la mise en application de la loi puisse parfois beaucoup tarder. La loi sert de cadre de référence essentiel pour tous les aspects de l'enseignement supérieur.

---

121 José J. Brunner, « Higher Education – Policy Design and System Management" (1999), mimeo, p.9. Ministry of education, "Strategy for the Development of Higher Education in Bulgaria", 1999, mimeo, p.9.

L'autorité de l'Etat en matière d'enseignement supérieur s'exerce par l'intermédiaire de plusieurs structures : l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, le ministère de l'Education et des Sciences et l'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation. La législation reflète le cadre très détaillé par lequel l'Etat cherche à contrôler l'enseignement supérieur. Le Conseil des ministres a la responsabilité de la définition des exigences de l'Etat pour chacun des 194 programmes de formation enregistrés. Ces exigences précisent notamment la durée des études et le nombre minimum d'heures d'enseignement ; la répartition du temps entre les matières du programme de base ; le nombre minimum d'heures de cours ; le nombre minimum d'heures d'enseignement que doivent suivre les étudiants à temps partiel ; la proportion de cours qui doit être assurée par les enseignants les plus qualifiés ; les modalités des examens d'Etat. L'Etat définit les procédures d'admission des étudiants et détermine chaque année le nombre d'admissions par établissement, ainsi que le nombre d'étudiants dans chaque spécialité. Il précise aussi le montant des droits d'inscription dans les établissements publics. La création de nouvelles formations, ou de nouvelles unités au sein des établissements (départements ou facultés) nécessite l'approbation du Conseil des ministres. L'Assemblé nationale se réserve le droit de créer, de transformer ou de fermer des établissements. L'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation donne son habilitation aux institutions et aux programmes et les évalue ; elle doit promouvoir l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

C'est principalement l'Etat qui a autorité sur la politique d'enseignement supérieur. Si certains universitaires rencontrés par la mission n'y voyaient pas d'inconvénient, pour d'autres, l'Etat avait tendance à être trop interventionniste et à ne laisser que peu de liberté aux établissements. On peut comprendre que l'Etat ait voulu réaffirmer une forme de contrôle en réaction contre la législation très libérale sur l'autonomie, mais il est peut-être allé trop loin dans la voie d'une codification d'un très grand nombre d'aspects du fonctionnement des établissements. On peut aussi douter de la capacité du ministère à orienter et à contrôler l'ensemble de l'enseignement supérieur. L'article 10 prévoit que le ministère « exerce un contrôle sur le respect par les établissements d'enseignement supérieur de la législation et des exigences fixées par l'Etat ». Le travail bureaucratique qu'implique ce contrôle demande beaucoup de temps, notamment du fait de l'absence de données qualitatives et d'un système de traitement de l'information. Plus important encore, cette fonction de contrôle du ministère risque de marginaliser ce qui devrait être sa responsabilité centrale, en particulier la planification stratégique, la promotion et la coordination des réformes et de l'amélioration de la qualité.

Assurance qualité et habilitation

L'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation est un organisme autonome financé par l'Etat qui a autorité sur les questions d'assurance qualité et sur l'habilitation des activités des établissements d'enseignement supérieur. Le décret de création de l'Agence a été adopté en août 1996 et l'Agence est devenue pleinement opérationnelle en décembre 1997. La législation qui la concerne a été modifiée en 1999 et elle a commencé a fonctionner dans les conditions fixées par le chapitre 10 de la Loi sur l'enseignement supérieur. L'Agence a la responsabilité de l'habilitation des institutions et des programmes.

Suivant la nouvelle législation, l'habilitation des institutions précède l'évaluation des programmes. L'habilitation se réfère à une notation comportant quatre degrés : très bien, bien, satisfaisant, pas satisfaisant. Elle est valable pour cinq ans lorsque la note est très bien ou bien et pour trois ans quand elle est satisfaisante. Elle n'est pas accordée si la note n'est pas satisfaisante. Elle est nécessaire pour la reconnaissance par l'Etat et pour l'attribution de financements.

La charge de travail confiée à l'Agence est redoutable. Avec le précédent Conseil, 21 établissements ont reçu une habilitation ; il a été demandé aux autres de faire une demande d'habilitation institutionnelle pour janvier 2001. Il est prévu de procéder à l'évaluation de 500 programmes. Cela demandera un travail considérable d'organisation et de traitement des informations. Les délais prévus par la législation pour ce travail sont très courts et paraissent irréalistes. Le nouveau Conseil a commencé son travail en définissant des règles et en organisant son activité d'une manière remarquable, mais il dispose de très peu de temps pour s'établir et pour poser les fondements d'un travail efficace et efficient. Il semble qu'on lui en demande trop en trop peu de temps. Il existe aussi un risque de vouloir trop compter sur la bonne volonté d'experts qui participent à ces travaux pour une rémunération très modeste.

Des questions se posent également sur les résultats des procédures très élaborées d'habilitation. Si une décision est négative, l'institution peut continuer à fonctionner jusqu'à ce qu'une seconde évaluation soit réalisée, ce qui peut demander 18 mois ou plus, à la discrétion du Conseil. Si la seconde évaluation est négative, le ministre peut proposer à l'Assemblée nationale de fermer l'institution, ou tout au moins de retirer sa reconnaissance. Ce peut être un processus complexe et dépendant d'intérêts politiques. Mais il est encore trop tôt pour évaluer les véritables conséquences de décisions négatives du Conseil.

D'un autre côté, il est possible que le Conseil soit utilisé pour entreprendre la rationalisation d'un système d'enseignement supérieur fragmenté.

Une stratégie pour l'enseignement supérieur

En se fondant sur l'expérience des programmes Tempus et Phare, et sur les analyses des experts de la Banque mondiale, le gouvernement[122] a élaboré une « Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur en Bulgarie » (1999). Alors que la Loi sur l'enseignement supérieur et l'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation constituent les bases des dispositifs publics de régulation de l'enseignement supérieur, la « stratégie » doit être un document politique. Elle donne une vue d'ensemble sur la manière dont le ministère voit l'enseignement supérieur. Elle s'efforce de la replacer dans son contexte, d'identifier les problèmes rencontrés, de définir une vision stratégique pour l'avenir et d'indiquer les moyens pour réaliser les objectifs fixés. Ce texte mérite un examen attentif, en tant que document essentiel et récent sur la politique publique.

La section III de la stratégie détermine une série d'objectifs. Le principal objectif est défini de manière excellente : «Améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur qui doit rester accessible et être plus équitable » (p.7). Les principales orientations proposées sont les suivantes :

- Diminution du taux de participation pour passer à environ 40 pour cent de diplômés de l'enseignement secondaire au lieu de 60 %.
- Rationalisation du nombre d'institutions.
- Amélioration du rapport enseignant/étudiant.
- Financement fondé sur les priorités de la demande de l'économie de marché et résultant des changements sociaux.
- Regroupement de 194 spécialités en 19 ou 20 disciplines scientifiques ou domaines d'études.
- Participation des employeurs et des partenaires sociaux à la définition des normes, des programmes et à l'équipement des institutions.

122 Ministère de l'Education et des Sciences, *A Strategy for the Development of Higher Education in Bulga*ria, 1999, mimeo

- Vision de l'apprentissage à vie en tant que « seul moyen pour répondre à la demande de connaissances et de compétences nouvelles ».

- L'intention de demander à tous les élèves des droits d'inscription, avec un dispositif de prêts et de bourses. Les amendements de 1999 à la loi sur l'enseignement supérieur ont permis d'établir des droits d'inscription « qui ne doivent pas dépasser 30 pour cent des coûts réels »[123].

- Création d'examens unifiés d'entrée dans l'enseignement supérieur.

- Remplacement des exigences posées par l'Etat pour les différentes spécialités par des normes « qui créeront les conditions d'élaboration d'un programme d'études moderne, plus large et plus souple ».

- Accent sur la nécessité pour les étudiants d'apprendre à apprendre, pour qu'ils soient prêts à suivre une formation tout au long de leur vie[124].

Les ressources prévues pour atteindre les objectifs de la stratégie paraissent limitées, ce qui est peu réaliste. La mission a compris que le financement de la partie de la réforme concernant l'enseignement supérieur doit représenter environ 6 millions de dollars pour la première période de trois ans, provenant principalement du prêt de la Banque mondiale. Les institutions apprécieront toute autre sources d'aide financière, mais il semble y avoir un décalage entre l'importance des attentes exprimées par les politiques d'une part et les capacités et ressources prévues pour les réaliser d'autre part.

Etudiants et enseignants

Alors que les étudiants et les enseignants sont concernés par l'ensemble du contexte de l'enseignement supérieur, un certain nombre de questions les touchent très directement et sont traitées dans cette section en raison de leur importance.

---

123 Un dispositif de prêt aux étudiants doit être créé avec l'aide du prêt et de la Banque mondiale et avec le budget de l'Etat.

124 Tout en donnant une liste de ces objectifs quelque peu ambitieux, la section 3 n'indique pas dans quelle mesure la plupart d'entre eux pourront être réalisés en pratique.

Evolution des inscriptions

Au cours des années 90, il y a eu une augmentation régulière des inscriptions dans l'enseignement supérieur, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 11. **Total des inscriptions dans l'enseignement supérieur, 1990-91 – 1999-2000**

1990-1	1991-2	1992-3	1993-4	1994-5	1995-6	1996-7	1997-8	1998-9	1999-0
183 453	181 269	192 270	203 601	221 207	248 571	260 682	257 929	259 169	258 230

Source: Statistiques fournies par le Centre pour le développement des ressources humaines, 2000.

L'augmentation des effectifs a été d'un peu plus de 40 pour cent pendant la décennie. Mais il faut souligner que la principale augmentation s'est produite de 1990/91 à 1996/97 et qu'ensuite ils sont restés stables. Une faible proportion du total seulement (10 pour cent) sont inscrits dans les institutions privées. La part des étudiants à temps partiel est passée de 25 à 36 pour cent au cours de la décennie.

La croissance importante des effectifs s'explique pour une part du fait que les institutions pouvaient recruter des étudiants qui paient un droit d'inscription, bien qu'ils n'aient pas le niveau exigé pour des étudiants dont les études sont gratuites. Cela a représenté une source de financement appréciable, mais a créé des problèmes de maintien du niveau et d'équité. Cette possibilité de recrutement d'étudiants payants est désormais interdite. La législation prévoit actuellement que l'on peut demander aux étudiants de payer jusqu'à 30 pour cent du coût réel de leurs études. L'Etat finance le reste et tous les étudiants doivent passer l'examen d'entrée. En fait, étant donné la situation économique difficile qui prévaut actuellement, la plupart des étudiants payent beaucoup moins de 30 pour cent des droits.

Les jeunes filles constituaient constamment plus de la moitié des effectifs au cours des années 90. Il n'y a pas de statistiques sur le taux de scolarisation des minorités ou sur la participation des différents groupes socio-économiques. Mais il est admis que la représentation des minorités dans l'enseignement supérieur est excessivement faible. Au total, les inscriptions dans l'enseignement supérieur en 1999/2000 représentaient 35 pour cent de la cohorte 19-24 ans[125]. C'est un résultat remarquable et la Bulgarie se situe en

[125] Données fournies par le Centre de développement des ressources humaines en 2000.

avance de ce point de vue par rapport à d'autres pays dont le PIB par habitant est comparable[126]. La proportion de sortants de l'enseignement secondaire qui poursuivent des études tertiaires s'élève à 60 pour cent.

Dans le document concernant la stratégie, le ministère a indiqué son intention de réduire cette proportion à 40 pour cent. Cette stratégie ne paraît pas très judicieuse. L'un des principaux problèmes que pose le système scolaire est le niveau élevé des abandons, notamment chez les minorités, mais pas seulement chez elles. L'objectif devrait consister en premier lieu à augmenter la proportion des jeunes qui terminent un enseignement secondaire et ensuite à examiner la proportion de ceux qui devraient poursuivre des études supérieures. On peut craindre que le chiffre de 60 pour cent concernant *le passage* au niveau supérieur soit interprété comme s'appliquant à *une cohorte d'âge.* Du point de vue du développement des ressources humaines et de l'équité sociale, il peut être souhaitable de viser une proportion de la cohorte d'âge passant dans l'enseignement tertiaire de 35 pour cent ou plus.

L'augmentation des effectifs s'est produite dans un contexte de déclin démographique. Il est prévu que celui-ci se poursuive et il faut s'attendre à ce que le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire qui s'élevait à 93 000 en 1995/96 soit ramené à 78 000 en 2005/06 et à environ 43 000 en 2015/16[127]. La prévision démographique est une science inexacte, mais si un déclin aussi massif devait se produire, il aurait de sérieuses répercussions sur l'enseignement supérieur. Dans tous les cas, l'évolution démographique devrait réduire la pression pour la capacité d'accueil et une baisse sensible des effectifs autorisée par le gouvernement paraîtrait déplacée. Suivant les statistiques fournies par le Centre de développement des ressources humaines, le taux d'abandons est relativement faible (5 pour cent), mais une recherche plus approfondie est nécessaire sur les taux d'abandon et de réussite.

Durant la période de forte croissance des effectifs, il y a eu des arrivées massives dans les enseignements concernant l'éducation et l'économie. Cela a changé depuis, sauf pour l'économie et la gestion. La figure 1 montre l'évolution récente de la répartition des effectifs dans les principaux domaines d'études.

L'intention de faire jouer un rôle aux étudiants dans les affaires des institutions de l'enseignement supérieur est louable, mais la réalité est beaucoup

---

126 José J. Brunner, « Bulgaria Higher Education : Policy Design and System Management », Rapport à la Banque mondiale, 1999, p.5.

127 José Brunner, *op. cit.,*p.6.

plus modeste. D'après les informations reçues par la mission, peu d'institutions ont créé des conseils d'étudiants, ils ne participent pas à la conception et à l'évaluation des enseignements et il n'existe pas d'instance nationale représentant les intérêts des étudiants.

Des droits d'inscription ont été fixés pour tous les étudiants, mais leur niveau est faible. Le gouvernement a annoncé son intention de créer un dispositif de prêt aux étudiants et a eu des discussions avec différents organismes concernés sur les modalités de ce prêt. Le public et les étudiants s'inquiètent de ces modalités. Mais si un dispositif satisfaisant pouvait être conçu en tenant compte du contexte bulgare, ses effets à long terme seraient bénéfiques.

Le gouvernement est également en train de réformer le système des bourses. Jusqu'ici, celles-ci ont été attribuées principalement sur la base de critères sociaux et des résultats scolaires. Dans le contexte actuel, la mission ne voit guère de justification pour un critère concernant les résultats scolaires et est d'accord avec le gouvernement pour combiner ces éléments en donnant la priorité au critère social. Les projets ne sont pas définitifs, mais on prévoit que le *nombre* de bourses diminuera, mais que *le montant* de chacune d'entre elles sera plus élevé et que leur attribution sera mieux ciblée.

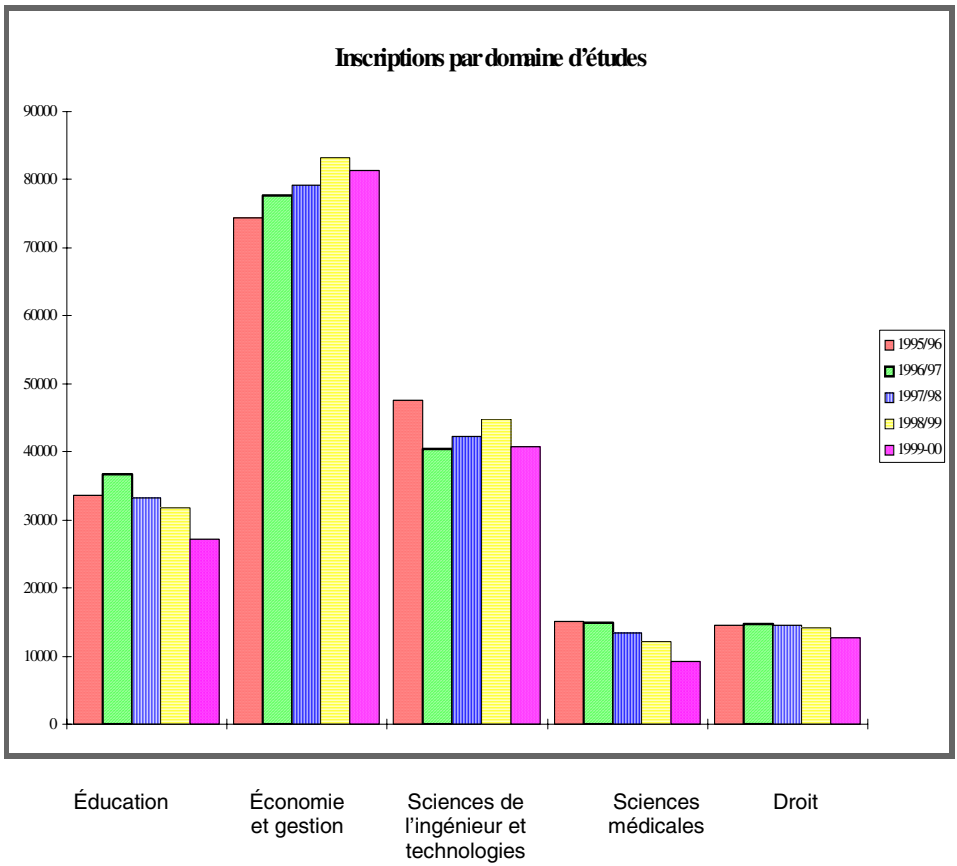
Les représentants des étudiants rencontrés par la mission étaient très préoccupés de la dégradation des conditions d'hébergement. Fixer un plafond de 20 à 30 leva par mois pour une chambre d'étudiant est raisonnable, mais ce peut être aux dépens des conditions de vie. La surpopulation, l'insuffisance du chauffage, le mauvais état des installations sanitaires et des ascenseurs ne contribuent pas à une vie en commun harmonieuse, ni à de bonnes conditions d'études.

Structure et organisation des études

Le gouvernement bulgare a créé plusieurs niveaux de diplômes d'enseignement supérieur pour remplacer l'ancien système et pour qu'il soit en harmonie avec les besoins de la société bulgare contemporaine et avec les tendances internationales. L'article 42 de la Loi sur l'enseignement supérieur définit ainsi la structure :

- diplôme du 1er cycle (licence) : quatre ans de formation au minimum ;
- diplôme du 2e cycle (maîtrise) : cinq ans au minimum, ou au moins un an de plus que le précédent ;

- diplôme du 3e cycle (doctorat) : quatre ans au minimum après la licence ou trois ans après la maîtrise.



Si ce nouveau cadre tend à être reconnu, la mission a recueilli des témoignages de fidélité à l'ancien système, d'incertitudes sur la valeur de la licence et de réticences sur le fait que la maîtrise pourrait être obtenue avec moins de travaux de recherche que précédemment. Elle considère que l'approche suivie par le gouvernement est bonne et qu'elle deviendra la norme après une période de transition. Mais il faut que les étudiants bénéficient davantage d'une orientation et d'un conseil professionnels au cours de cette période de transition qui peut être source de confusion.

La mission approuve également la volonté de réduire l'excès de spécialisation qui était traditionnelle dans l'enseignement supérieur. Toutes les

initiatives pour donner plus de possibilités de choix aux étudiants, tout en maintenant le niveau, seraient bénéfiques pour le système.

La mission a jugé préoccupant le grand nombre d'heures de cours imposées aux étudiants, soit en moyenne 30 heures par semaine. Cela tend à les rendre très dépendants des enseignants et surtout, cela réduit le temps dont ils disposent pour l'étude, la réflexion et la recherche personnelle. Dans la société moderne, un apprentissage autonome, ainsi que la capacité et la motivation pour apprendre à apprendre sont essentiels dans une époque d'apprentissage à vie. Comme le déclare le document sur la stratégie, le programme d'études et la répartition des heures d'enseignement « sont souvent conçus pour convenir aux tuteurs et non aux étudiants » (p.9). Alors qu'une présence aux cours de plus en plus longue est formellement exigée des étudiants, cette exigence tend à être de moins en moins respectée et n'est donc pas efficace. Les absences cependant ne correspondent généralement pas à un temps d'études, mais plus souvent à un travail à temps partiel pour gagner un peu d'argent.

La qualité de l'enseignement qui s'adresse à une forte proportion d'étudiants à temps partiel est très préoccupante. Les heures de cours et de travaux pratiques qu'ils doivent suivre représentent seulement trois semaines par trimestre, au lieu de 15 semaines au total pour un étudiant ordinaire. Ils n'ont que peu de contacts avec les assistants. Pour la majorité d'entre eux, l'accès aux bibliothèques et aux bons ouvrages est très difficile. A la différence des étudiants ordinaires, on a tendance à trop attendre de l'effort individuel des étudiants à temps partiel, qui travaillent en dehors du contexte universitaire. On ne possède pas de statistiques sur le taux de réussite de ces étudiants, mais les obstacles qu'ils doivent surmonter sont considérables. Plus d'un tiers des étudiants sont maintenant inscrits à temps partiel, bien que la politique actuelle du ministère consiste à réduire leurs effectifs en raison de la qualité insuffisante de leurs études : leur proportion a diminué de 34 à 31 pour cent de 1998 à 2000. Néanmoins les problèmes que posent les étudiants à temps partiel devraient retenir d'urgence l' attention et des mesures doivent être prises pour améliorer la qualité de leur enseignement. Il faudrait aussi se préoccuper davantage de ceux qui poursuivent des études universitaires supérieures, qui représentent maintenant une proportion décroissante du total. Il est important de s'assurer qu'une bonne partie des étudiants les plus brillants sont encouragés à poursuivre ces études, certains d'entre eux pouvant apporter le « sang nouveau » dont le corps enseignant a tant besoin.

Les enseignants

Le personnel enseignant des établissements d'enseignement supérieur a été confronté à de grandes difficultés au cours des dernières années. Beaucoup

d'entre eux sont des universitaires et des chercheurs très qualifiés qui, en dépit d'une dégradation sensible de leurs conditions de travail, ont montré un dévouement et une conscience professionnelle admirables. D'autres ont quitté l'enseignement pour d'autres emplois, dans le pays ou à l'étranger. La vie universitaire a besoin d'un « sang nouveau ». Elle souffre de nombreux problèmes qui doivent être abordés d'urgence. Les réformes législatives et les nouveaux dispositifs d'habilitation et d'évaluation ne donneront guère de résultats si l'enseignement ne peut s'appuyer sur un corps d'enseignants et de chercheurs de grande qualité, qui ont un bon sens moral et qui bénéficient de rémunérations et de conditions de travail satisfaisantes. La qualité d'un enseignement supérieur dépend de la qualité du personnel d'enseignement et de recherche.

Le rapport enseignant/étudiant, conformément à la tradition en Europe centrale et orientale, était très favorable par rapport aux normes de l'OCDE. Suivent les statistiques récentes, il était en moyenne de un pour dix (le rapport réel peut être quelque peu inférieur si l'on tient compte des étudiants à temps partiel). Bien entendu, les ratios sont variables suivant les disciplines : ils peuvent aller jusqu'à 50 en économie et à 2,5 en médecine. Mais dans l'ensemble, le nombre d'enseignants est généreux par comparaison aux pays plus développés.

Le nombre d'heures d'enseignement auxquelles sont astreints les enseignants est lié à ce rapport enseignant/étudiants. Chaque enseignant est tenu à un minimum de 360 heures de travail académique. Le programme d'études est organisé de manière à ce que chaque enseignant donne ce nombre d'heures de cours. En plus des faiblesses de ce système d'un point de vue économique, il entraîne une surcharge du nombre d'heures de cours pour les étudiants comme pour les enseignants, en liaison avec l'ancienne tradition de spécialisation étroite. Si de plus les cours correspondent à un modèle démodé d'enseignement magistral, cette situation peut être inefficace pour les uns comme pour les autres.

La structure par âge du personnel enseignant est très préoccupante car très déséquilibrée. En Bulgarie, 69 pour cent de professeurs ont entre 60 et 69 ans. A l'inverse, ils ne sont que 9 pour cent à avoir moins de 54 ans[128]. Si l'on peut trouver de très bons universitaires parmi ces professeurs âgés, une grande majorité d'entre eux ont été formés à une autre époque et se sont accoutumés au type de vie académique prédominant dans le régime précédent. Bon nombre des nouvelles orientations ne leur sont pas familières ; mais ils sont réticents pour

128 Ministère de l'Education et des Sciences « Strategy on Higher Education », p.5.

prendre leur retraite en raison du faible niveau des pensions. Ce déséquilibre présente de nombreux désavantages ; mais avec une bonne planification du personnel, il peut donner l'occasion de modifier la politique d'encadrement et en particulier les rapports enseignant/ étudiants.

Tableau 12. **Vieillissement du corps enseignant dans l'enseignement supérieur, 1998/99**

	Total	Jusqu'à 54		55-59		60-64		65-69		70+	
		No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
Professeurs	1 122	104	*9.27*	238	*21.21*	453	*40.37*	326	*29.06*	1	*0.09*
Prof. Assoc.	3 369	1 983	*58.86*	921	*27.34*	446	*13.24*	18	*0.53*	1	*0.03*
Chargés de cours	5 512	4 884	*88.61*	511	*9.27*	117	*2.12*				
Maître-Asst.	1 613	1 597	*99.01*	14	*0.87*	2	*0.12*				
Assistants	1 362	1 360	*99.85*	2	*0.15*						
Total	12 978										

Source : MES, 2000.

L'enseignement supérieur a souffert d'un exode interne des cerveaux vers d'autres professions et d'un exode externe vers les pays étrangers. En particulier, de jeunes universitaires brillants ont été attirés par des institutions dans lesquelles les rémunérations et les conditions de recherche sont meilleures qu'en Bulgarie.

La Loi sur l'enseignement supérieur (article 57) prévoit que chaque établissement doit évaluer la contribution de chaque membre de son personnel à la recherche, à l'enseignement, aux activités artistiques, administratives et autres. Pour le personnel non titulaire, l'évaluation devrait avoir lieu tous les trois ans et pour le personnel titulaire tous les cinq ans. Les critères d'évaluation sont exigeants et adaptés à des circonstances normales, mais ils tiennent peu compte des conditions de travail que connaissent les universitaires bulgares dans leur vie quotidienne. Une correspondance beaucoup plus forte est nécessaire entre les ressources et les moyens d'une part et les conditions de l'évaluation définies par la législation d'autre part. Mais il ne semble pas que beaucoup de progrès aient été accomplis jusqu'ici dans la mise en application de l'article 57. Les progrès de la qualité et l'assurance qualité concernant le personnel universitaire nécessitent une aide autant que des pressions et doivent être poursuivis judicieusement pour aboutir à de réelles améliorations.

La recherche dans l'enseignement supérieur

Au cours des années 50 et 60, l'Académie bulgare des sciences constituait un grand système regroupant différentes institutions. En 1989, plus de 100 instituts, centres de recherche et unités lui étaient rattachés, employant plus de 15 000 personnes, dont la moitié étaient des chercheurs. La mission de l'Académie était orientée vers la recherche fondamentale dans presque tous les domaines de la connaissance. L'Académie des sciences agricoles (aujourd'hui Centre national des sciences agricoles) comportait 70 centres et unités de recherche dans tout le pays.

L'existence de deux réseaux parallèles de recherche fondamentale – les universités et les instituts relevant de l'Académie des sciences – a été coûteuse pour un pays comme la Bulgarie, étant donné ses dimensions et ses ressources. Il faut aussi souligner que durant la période communiste une part beaucoup plus importante des moyens consacrés à la recherche était attribuée aux instituts dépendant de l'Académie. Le financement des infrastructures et des programmes des établissements d'enseignement supérieur n'était pas prioritaire. Les chercheurs universitaires devaient trouver d'autres sources de financement. Beaucoup d'institutions, en particulier les universités techniques, avaient établi des liens étroits avec l'industrie. Ces modes de coopération étaient efficaces, sans pouvoir compenser entièrement le déficit de financements publics.

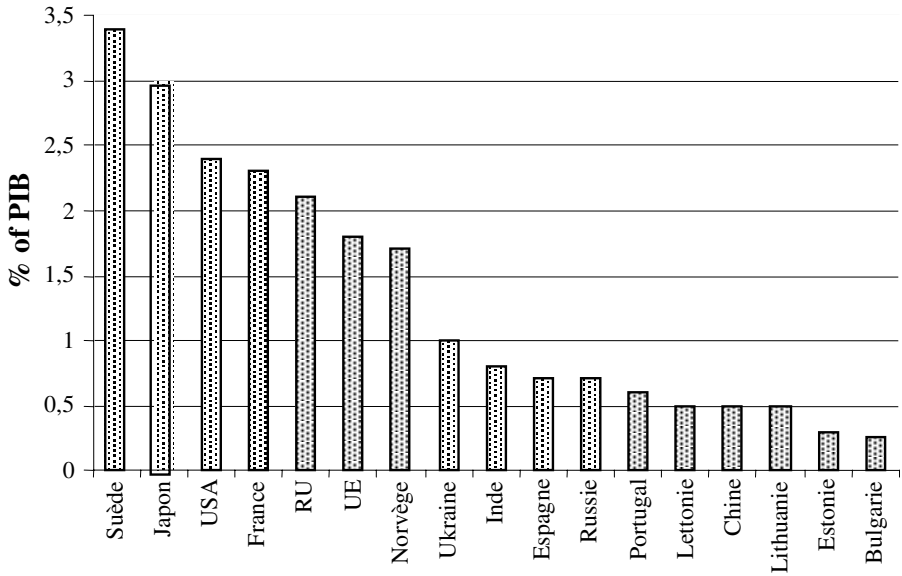
Le troisième secteur de recherche et développement était constitué principalement du réseau des instituts de recherche appliquée et des centres de développement rattachés à des ministères techniques ou aux plus grandes entreprises. Certains de ces organismes attiraient les meilleurs chercheurs dans différents domaines techniques. Un bon exemple était celui du fameux Institut central des techniques informatiques qui employait 2 000 personnes. Il avait élaboré quelques uns des systèmes informatiques les plus sophistiqués, exportés dans toute l'Europe orientale et en Union soviétique. La Bulgarie était sans doute le premier producteur d'ordinateurs dans la région. Après 1990, l'Institut a été dissous et la majorité de son personnel très qualifié ne fait plus de recherche. Certains d'entre eux ont émigré aux Etats-Unis.

Le système de Recherche et Développement, hérité de la période communiste, était important par sa dimension, mais assez inefficace. Le niveau des crédits par chercheur était faible comparé à celui des pays de l'OCDE. La dispersion des ressources entre l'Académie des sciences et les universités ne contribuait, ni à la qualité de la recherche, ni à la qualité de l'éducation. Il manquait une politique coordonnée de recherche adaptée aux exigences modernes.

La recherche au cours de la période de transition

La situation de la recherche au cours de la dernière décennie reflète les nombreuses difficultés rencontrées par la Bulgarie durant la période de transition vers une économie de marché et une société civile. Cette période a été marquée par des bouleversements politiques et économiques, notamment par la crise financière qui avait touché le dernier gouvernement socialiste en 1997. Le gouvernement actuel d'Union des forces démocratiques, au pouvoir depuis 1997, a eu la lourde responsabilité de restaurer le fonctionnement normal des institutions et de l'économie. Le programme de stabilisation a été une réussite, mais il n'a pas concerné la recherche et le développement. A l'heure actuelle, 0,34 pour cent seulement du PIB sont investis dans la recherche publique. Les données concernant d'autres pays sont fournies par comparaison à la figure 2. Le nombre total de chercheurs a été réduit d'environ 20 pour cent depuis dix ans (tableau 12). Cette diminution était inévitable, car beaucoup d'institutions avaient un excédent de personnel.

Figure 2. Pourcentage du PIB affecté à la recherche dans différents pays en 1995



Le réseau d'instituts de recherche/développement rattachés aux ministères techniques et aux plus grandes entreprises a été affecté très négativement au cours de la dernière décennie. Bon nombre d'instituts et de laboratoires industriels ont été fermés et une grande partie des chercheurs ont pris un autre emploi. A l'heure actuelle, seules les plus grandes entreprises disposent d'une unité de recherche/développement, mais avec une dimension et des effectifs réduits.

Le cadre législatif de la recherche

La recherche est réglementée par plusieurs textes :

- La Loi sur l'enseignement supérieur (1995, modifiée en 1999) ;
- La Loi régissant l'Académie des sciences bulgare (1991) ;
- La Loi sur les titres et scientifiques et les diplômes (1973) ;

- La Loi sur les brevets (1991).

Tableau 13. **Nombre de chercheurs en Bulgarie**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
31 704	29 060	26 598	26 284	25 616	25 557	25 853	25 871	25 192

Source : K. Simeonova (Editor), Analysis of the State and Development of Scientific Research in the Bulgarian Academy of Sciences and the Country 1988-1998, Center for Science Studies and Science History, Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, 1999.

La Loi sur l'enseignement supérieur (article 62) indique clairement que la recherche est une responsabilité centrale des établissements d'enseignement supérieur : « Les établissements d'enseignement supérieur encourageront les travaux et les projets de recherche dans les domaines prioritaires ». Suivant l'article 63, « La poursuite des activités de recherche constituera une partie intégrante des activités du personnel universitaire ». La loi précise de plus que le financement des activités de recherche ne doit pas représenter moins de 10 pour cent du coût de l'enseignement. Ces indications illustrent le souci du gouvernement de voir la recherche constituer une partie intégrante de l'activité des institutions d'enseignement supérieur, bien que la mise en œuvre de cette politique laisse encore beaucoup à désirer. Comme on l'a noté, la Loi régissant l'Académie des sciences définit la principale mission de l'Académie et précise ses conditions d'activité. Elle prévoit l'autonomie de l'Académie par rapport aux institutions publiques.

Le nouveau projet de loi sur la promotion des activités de recherche définit différents mécanismes pour faciliter la recherche et le développement dans les technologies avancées, la commercialisation des résultats de la recherche, la création de parcs technologiques et d'autres mesures. Il prévoit aussi un financement de l'Etat dans les domaines prioritaires.

La législation actuelle ne précise pas les mécanismes par lesquels pourrait être définie une stratégie et des priorités nationales en matière de recherche/développement. Pour un pays dont les possibilités économiques sont celles de la Bulgarie, il faut mettre au point des procédures pour l'adoption de politiques cohérentes et bien conçues en matière de recherche et de développement, de manière à ce que les ressources limitées soient concentrées dans des domaines étroitement liés au développement économique et social du pays. Il faut noter le peu d'attention accordée à la politique de recherche dans la *Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur en Bulgarie*

(1999) du ministère de l'Education et des Sciences. La recherche ne figure pas parmi les « problèmes » identifiés.

Le financement de la recherche

La recherche fondamentale a été financée principalement par des subventions attribuées à des projets soumis à une compétition par le Conseil national de la recherche scientifique créé en 1990 auprès du ministère de l'Education et des Sciences. La procédure de financement par appel d'offres est bien établie. Au cours des dernières années cependant, en particulier par suite de l'effondrement financier du pays à la fin de l'année 1996, le niveau de financement a été divisé par cinq. Actuellement, le Conseil national de la recherche scientifique répartit l'équivalent d'environ 500 000 dollars par an pour tous les domaines, par l'intermédiaire de ses dix commissions par domaine de recherche. Son objectif est de ne financer qu'un nombre limité de projets au niveau d'environ 10 000 dollars par projet. Actuellement, environ 50 projets de recherche sont financés. Quelques sous-commissions cependant accordent davantage de financements, mais à une valeur nominale seulement. La compétition est ouverte au personnel de l'Académie des sciences et à celui des établissements d'enseignement supérieur. Ces dernières années, les chercheurs se sont moins intéressés à cette compétition, sans doute parce que les financements sont trop limités.

La recherche fondamentale dans les établissements d'enseignement supérieur

Les universitaires des établissements d'enseignement supérieur représentent maintenant 61 pour cent du capital humain dans le secteur de la recherche et du développement. Ces établissements centrent traditionnellement leurs activités de recherche sur les études fondamentales. Avec un budget très limité, les chercheurs ont beaucoup de mal à rester au courant des évolutions récentes dans leur domaine. Les abonnements aux journaux scientifiques et les commandes d'ouvrages pour les bibliothèques universitaires ont été fortement limités : il n'y a pas de ligne budgétaire à cet effet. Les établissements doivent chercher d'autres moyens de s'abonner, à une fraction seulement de ce dont ils ont besoin. Les possibilités d'investissement sont limitées, étant donné que les revenus qu'obtenaient les établissements d'enseignement supérieur se sont brusquement effondrés depuis l'abolition de l'enseignement payant par les amendements récents de la Loi sur l'enseignement supérieur (1999)[129].

[129] Selon le ministère de l'Education et des Sciences, le fait que *tous* les étudiants payent actuellement des droits d'inscription compense cette perte de revenu,

Les infrastructures de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur n'ont pas été renouvelées dans la plupart des domaines, sauf dans les laboratoires qui ont participé à des projets internationaux de recherche ou d'éducation. Le problème est particulièrement grave dans les établissements d'enseignement technique supérieur, ainsi que dans les départements de sciences naturelles des universités. A cet égard, le développement progressif d'un réseau académique national de TIC fait exception. Ces évolutions ont été facilitées grâce à un certain nombre d'initiatives nationales et internationales coordonnées par le ministère.

La recherche appliquée dans les établissements d'enseignement supérieur

Les établissements d'enseignement supérieur ont bien réussi dans la recherche orientée vers le développement de nouveaux produits et technologies. Jusqu'à une date récente, une grande partie des travaux de recherche des nombreuses universités techniques était centrée sur le développement de projets financés par les entreprises ou par les fonds techniques des universités. Le déclin de la fabrication manufacturière en Bulgarie au cours de la dernière décennie a entraîné une réduction importante de ces activités. La plupart des nouvelles entreprises privées ne sont pas encore en position de financer réellement des évolutions techniques. D'un autre côté, les investisseurs étrangers qui entrent dans l'économie locale s'appuient généralement sur des technologies et des produits élaborés dans les entreprises mères à l'étranger. Les liens traditionnels entre les établissements d'enseignement supérieur techniques et les entreprises du même secteur se poursuivent. Certaines institutions ont créé leurs petites ou moyennes entreprises propres pour la fabrication ou le conseil. L'université technique de Sofia a créé un grand technopark de petites et moyennes entreprises qui utilisent les infrastructures créées pour la recherche appliquée.

Une autre réalisation dans le domaine de la recherche appliquée concerne la création de liens de coopération entre chercheurs universitaires et grandes entreprises internationales. En l'absence de financements de la part des entreprises nationales, la coopération avec des entreprises étrangères devient une ressource importante pour maintenir l'activité de recherche de nombreux laboratoires. Dans les départements de chimie des établissements d'enseignement supérieur, une grande partie des travaux de synthèse est financée par des contrats avec des entreprises étrangères de chimie ou de pharmacie.

---

mais les données fournies par les établissements montrent que ce n'est pas le cas et que les pertes sont considérables.

La Loi sur les brevets de 1991 a stimulé la commercialisation des produits de recherche. Avec la nouvelle législation, les intérêts des différentes parties prenantes – établissements d'enseignement supérieur, chercheurs et entreprises – peuvent être représentés de manière équilibrée.

Les problèmes et les obstacles rencontrés en matière d'enseignement supérieur

- *La relation entre le ministère de l'Education et des Sciences et les institutions d'enseignement supérieur laisse à désirer* et on manque d'une approche stratégique et systématique de la formulation des politiques publiques et d'un dispositif clair pour rendre des comptes.

- *Les mécanismes d'assurance qualité* ont besoin de moyens et de temps pour fonctionner correctement.

- *La politique nationale d'admission des étudiants* doit être réexaminée, en consultation avec les parties prenantes. Les conditions financières et matérielles que connaissent les étudiants sont une grande source de stress pour eux et pour leurs familles. Elles constituent un important facteur d'abandon et d'allongement de la durée des études.

- *La Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur* et la politique qui doit permettre de la mettre en œuvre ont besoin d'être affinées.

- *Les ressources manquent gravement,* en particulier en matière de bibliothèques et d'équipements informatiques pour les étudiants.

- *Le système est inefficient*, du fait d'un manque de coordination et de collaboration entre établissements d'enseignement supérieur.

- *Il n'y a pas de politique nationale cohérente de recherche et développement* et les crédits de recherche ne sont pas adaptés aux objectifs fixés par la nouvelle législation ; les deux conseils de recherche du ministère de l'Education et des Sciences manquent de crédit.

- *L'expérience de l'OCDE et de l'Union européenne* en matière de transfert de technologie, de gestion et de commercialisation de la recherche et de propriété intellectuelle doit être exploitée.

Recommandations pour chacune des sections

Equité en matière d'accès, de niveau de formation et de résultats scolaires

Le bien-être des enfants, leur avenir et celui de la Bulgarie sont étroitement liés. Les familles avec enfants, celles des zones rurales et des minorités risquent le plus de tomber dans la pauvreté, ont moins d'accès aux services de santé, au logement, à de bonnes conditions d'hygiène et font l'objet d'une exclusion sociale d'une manière disproportionnée. Les enfants handicapés, qui vivent dans des institutions ou ont des problèmes avec la loi sont parmi les plus vulnérables. Une stratégie globale en faveur de la protection de l'enfance est nécessaire, à l'initiative des ministères responsables de la famille et de l'enfance (Santé, Travail et Protection sociale), ainsi que du ministère de l'Education et des Sciences et des ONG compétentes. Cette stratégie pourrait comporter les éléments suivants en matière d'éducation :

- *Créer une banque de données nationales,* comportant des données des municipalités et des écoles sur les enfants à risque, les abandons et les tendances. Une fois mis en place un système de banque de données relativement simple, les municipalités pourraient demander aux écoles de rapporter des informations sur les enfants à risque, le nombre des abandons (et des retours en classe), les tendances observées et les raisons proposées, informations qui pourraient être synthétisées et adressées au Centre d'information statistique, ou au ministère. Les banques de données déjà créées par le projet Phare « *School for Everyone* » pourraient être utilisées et développées.

- *Réviser et affiner les mesures et les modes d'enregistrement* des inscriptions, de la fréquentation scolaire et des absences.

- *Donner la priorité à la prévention des abandons* plutôt que punir les absents. Des programmes attrayants s'adressant à la communauté pour inciter les enfants à reprendre l'école ont plus de chances de les persuader de poursuivre leurs études que des punitions telles que des amendes et l'expulsion. Cela d'autant plus que la plupart des absences s'expliquent par des circonstances dont l'élève n'est pas responsable, telles que la pauvreté, les problèmes sociaux ou une atmosphère peu accueillante à l'école. Il faut briser ce cercle vicieux si l'on veut que les programmes de prévention et de retour en classe réussissent.

- *Promouvoir un enseignement bilingue pour les minorités*, en particulier au stade préscolaire et en première année, notamment pour les enfants tsiganes et pour les autres familles qui ne sont pas de

langue bulgare. De tels programmes existent déjà dans certaines régions (exemple Kardzhali, Targoviste) et devraient être multipliés. Un spécialiste tsigane a maintenant (2002) été recruté au ministère, mais il en faut davantage dans les régions qui ont une importante population tsigane comme Sliven, où le taux d'abandons s'élève à 19 pour cent. Compte tenu de l'importance de cette population et de ses problèmes, il n'est pas acceptable que ses intérêts en matière d'éducation ne reçoivent pas la même attention de la part du ministère que ceux des minorités turque et juive. Sur 100 élèves tsiganes en première année, aujourd'hui encore cinq seulement (trois filles et deux garçons) ont une petite chance d'achever un enseignement secondaire et beaucoup d'enfants physiquement et mentalement sains sont orientés vers des écoles spécialisées pour enfants mentalement et physiquement handicapés[130].

- *Clarifier le rôle des ONG dans la rénovation à moyen et à long terme de la politique d'éducation*. Beaucoup de réformes de l'enseignement sont actuellement financées et gérées en tant que projets pilotes par les ONG, et l'on se préoccupe peu de leur extension à long terme, de leur caractère durable, ou de leurs liens avec la politique du ministère.

- *Adapter les programmes d'études aux perspectives d'emploi*, en particulier dans l'enseignement secondaire général et professionnel, dont les diplômés souffrent beaucoup du chômage.

- *Elargir la définition des « besoins éducatifs particuliers »,* dans une approche moins médicalisée de ces besoins ; revoir et clarifier la législation dans ce domaine ; et garantir des possibilités d'éducation à chaque enfant dans un environnement moins restrictif, plus adaptable et convenant mieux à ses besoins.

Programme et normes d'études et évaluation

- *Poursuivre les efforts pour alléger les programmes d'études,* qui doivent être mieux intégrés et élaborés avec une participation des enseignants au niveau local.

---

130 Dimitar Denkov *et al*, R*oma Schools Bulgaria, 2001,* Open Society Foundation Sofia, 2001, p 10..

- S'assurer que le programmes des matières de base obligatoires s'adresse aux enfants de tous les niveaux de capacités et que les normes sont fixées à un niveau qui peut être atteint par la plupart.

- *Reformuler la définition légale du «minimum de formation générale »,* pour tenir compte de la réalité suivant laquelle la majorité des élèves qui achèvent un cycle d'études doivent être préparés à l'entrée dans le monde du travail plutôt que dans « le prochain cycle d'études ».

- *S'assurer que les réformes sont appliquées en classe de manière cohérente* et que les enseignants et les chefs d'établissement reçoivent la formation continue nécessaire pour s'adapter au changement.

- *Revoir et simplifier les procédures d'approbation et de distribution des manuels* et collaborer avec les écoles pour trouver un moyen de subventionner les manuels aux enfants nécessiteux, ou pour les distribuer gratuitement.

- *Améliorer les rémunérations et le statut des inspecteurs.* Si les inspecteurs ne bénéficient pas d'une considération et d'une rémunération suffisantes, ils ne peuvent remplir le rôle essentiel qui doit être le leur dans la réforme du système éducatif en Bulgarie.

- *Travailler avec les universités à la mise en place d'un système d'examen unique* entre les enseignements secondaire et tertiaire. Une fois que le nouveau matura aura été reconnu comme une mesure fiable et respectée des résultats des élèves, les examens d'entrée séparés à l'université devraient disparaître.

- *Analyser la détérioration des performances des élèves en mathématiques et en sciences en huitième année.* Les résultats de la récente étude TEIEMS-R peuvent ne représenter qu'un accident temporaire, ils peuvent aussi être le symptôme de problèmes plus sérieux dans l'enseignement primaire.

Personnel de l'enseignement

- *Elaborer une politique globale de l'enseignement* qui prend en compte l'ensemble des éléments reliés entre eux qui influent sur la carrière des enseignants dans une société moderne.

- *Revoir les politiques et les structures de formation initiale et continue*. Le ministère de l'Education et des Sciences devrait jouer un rôle plus actif pour définir de nouvelles politiques avec les institutions de formation des enseignants, avec les inspections et les écoles.

- *Donner la plus grande priorité à des formations continues répondant aux besoins* (plutôt que d'être définies a priori comme actuellement). Une coordination de toutes les instances intéressées, travaillant ensemble à un programme national est nécessaire. Un grand nombre de personnes (environ 850 en ne tenant compte que de l'inspection et des instituts) pourraient être utilisées de manière beaucoup plus efficace qu'à l'heure actuelle. Leur formation, leur rémunération et leur statut doivent être améliorés. Un détachement d'enseignants expérimentés sur la base d'un temps partiel pour organiser les formations continues pourrait aussi être utile.

- *Permettre aux enseignants de bénéficier de crédits pour les formations reçues* autres que celles qui ont un caractère institutionnel – par exemple celles qui sont données par les ONG.

- *Accroître les ressources et améliorer l'équipement des prestataires* de formation initiale et continue, notamment dans les nouvelles institutions décentralisées.

- *Donner une formation en cours d'emploi aux chefs d'établissement,* par exemple en matière de planification globale de l'établissement, de perfectionnement dans l'école, d'élaboration de programmes d'études, d'évaluation des élèves et de méthodes interactives.

- *Remettre en cause l'intégration des institutions de formation continue dans les universités.* Ce dispositif n'est peut-être pas le plus efficace ou le plus efficient pour les deux parties, bien qu'une liaison étroite entre prestataires de formation initiale et continue demeure essentielle.

Développement et éducation de la petite enfance

- *Elargir l'accès à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance* en particulier dans les régions pauvres et les zones rurales, dans lesquelles un contact précoce entre l'enfant et un personnel qualifié est essentiel pour détecter rapidement les problèmes de santé et les difficultés sociales qui risquent d'affecter le développement et l'apprentissage de l'enfant. Si davantage d'enfants suivent désormais

une année préparatoire avant d'entrer en première année, cela peut arriver trop tard pour certains, alors qu'une intervention plus précoce aurait pu représenter une différence significative.

- *S'assurer que les familles les plus pauvres et les plus vulnérables ne sont pas empêchées* d'envoyer leurs enfants dans une institution d'éducation préscolaire par la nécessité de payer un droit d'inscription (voir la section sur l'équité ci-dessus). Les droits d'inscription ne sont pas élevés et les collectivités locales financent la grande partie des coûts, mais ces droits peuvent être prohibitifs dans des familles nombreuses avec des parents au chômage. Ces enfants sont aussi ceux qui ont le plus de chances d'avoir des problèmes de nutrition et de santé qui devraient être détectés aussi tôt que possible. La collaboration avec le ministère de la Santé est essentielle pour faciliter le passage des enfants de trois et quatre ans vers les établissements relevant du ministère de l'Education.

Formation professionnelle

- *Rechercher les raisons des abandons de la formation professionnelle,* aider les écoles à mettre en place des programmes de prévention et s'assurer que tous les élèves quittent l'école avec une qualification qui les rend employables.

- *Améliorer l'efficience du système de formation professionnelle* par un programme bien conçu d'optimisation. Comme cela signifie nécessairement une diminution des effectifs d'enseignants et la fermeture des écoles non viables, il est important de consulter les parties prenantes et les partenaires sociaux pour définir les critères d'optimisation et de rendre ceux-ci publics. Renforcer et former le personnel de l'Agence nationale de la formation professionnelle, pour qu'elle puisse jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficience et de la qualité de la formation professionnelle, car ses tâches sont très lourdes.

- *S'assurer que chaque inspection comporte au moins un inspecteur* spécialisé en formation professionnelle capable d'apporter l'aide nécessaire aux enseignants.

- *Revoir les programmes d'études et le temps consacré aux différentes matières pour assurer* un équilibre entre matières générales et matières spécifiques, pour que les élèves ne soient pas défavorisés à l'examen d'entrée à l'université.

- *Introduire et développer* le recours à un enseignement assisté par ordinateur et à d'autres formes d'enseignement à distance, en particulier pour les adultes et pour les jeunes chômeurs de longue durée.

Enseignement supérieur et recherche

- *Reconsidérer le rôle du ministère de l'Education et des Sciences* vis-à-vis des institutions d'enseignement supérieur, réduire ses fonctions bureaucratiques et son rôle de contrôle, mais renforcer sa capacité d'analyse stratégique. Faire en sorte que les établissements d'enseignement supérieur rendent compte de la qualité de leur enseignement. En particulier, un système d'information très amélioré est nécessaire, ainsi que des qualifications supérieures en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques.

- *Renforcer les mécanismes d'habilitation et d'assurance qualité* par une meilleure compréhension de la dynamique de ces processus et grâce à des modalités et à des calendriers plus réalistes.

- *Les nouveaux modes de financement par appel d'offres* devraient avoir un effet positif sur la qualité de l'enseignement, mais il ne faut pas trop attendre des ressources et des capacités limitées dont dispose le ministère pour faire fonctionner ce dispositif.

- *Revoir la stratégie de développement de l'enseignement supérieur* et élaborer avec l'aide des différentes parties prenantes un document complet sur les politiques impliquant un processus de suivi, pour s'assurer que la stratégie est régulièrement revue et mise à jour.

- *Définir une politique plus cohérente pour la participation des étudiants* à l'enseignement supérieur : effectifs inscrits, aide aux étudiants et financement, mode d'apprentissage et d'étude, problèmes rencontrés par les étudiants à temps partiel et développement des études universitaires supérieures.

- *Aborder la question du déséquilibre de la structure par âge,* de la réglementation rigide et inefficace concernant les heures d'enseignement et de l'amélioration des rémunérations, tout en recherchant des rapports enseignant/étudiants plus raisonnables et en s'efforçant d'apporter du « sang nouveau » dans le système.

- *Adopter une approche plus active pour mieux coordonner et rationaliser* le système d'enseignement supérieur, grâce à des fusions, à des mises en réseau et si nécessaire à la fermeture des institutions les moins efficientes.

- *Définir une politique nationale cohérente de recherche et développement,* qui établit des priorités et améliore le potentiel de recherche de la Bulgarie. Cela nécessiterait des crédits budgétaires suffisants pour que le financement de la recherche puisse atteindre le niveau envisagé par la législation, ainsi que la définition de critères nationaux pour l'évaluation des travaux de recherche. Une augmentation sensible du financement des conseils de recherche du ministère de l'Education et des Sciences est nécessaire.

REFERENCES

Alexander, Robin J. (2000). *Culture and Pedagogy: International Comparisons in Primary Education.* Oxford : Blackwell.

Bethell, George et Martin, Michael (1993). 'National Assessment and Examinations in Bulgaria : A Strategy for the Future'. Rapport non publié à la Banque mondiale. Sofia.

Brunner, José Joaquín (1999). Bulgarian Higher Education : Policy Design and System Management. Washington : The World Bank.

Bulgarian National Observatory and Labour Market (BNO). (1998). "The Continuing Vocational Training in Bulgaria". Sofia : Available from http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/downloadbulgaria or http://bno.hrdc.bg

Bulgarian National Observatory and Labour Market (BNO). (1999). "Study of School Drop-Outs : Problems and Reasons". Document non publié. Website http://bno.hrdc.bg

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF (1999). *Après la chute:L'impact humain de dix ans de transition*. Florence : Centre international pour le développement de l'enfant.

Commission Européenne (2000). *Information and communication technology in the education systems in Europe.* National education policies. Key data on Education in Europe. Bruxelles : Eurydice/Eurostat.

Crighton, Johanna (1998). 'Quality, Standards and Assessment Work in Bulgarian Education'. Document non publié. Sofia : Open Society Foundation.

Denkov, Dimitar ; Elitza Stanoeva ; and Vassil Vidinsky (2001). *Roma Schools Bulgaria 2001.* Sofia : Open Society Foundation.

Fondation Roi Baudouin et Fondations Soros (2001). *Enfants de la rue/Enfants dans les rues: Rapport du coordinateur pour la Bulgarie.* Annexe du rapport annuel pour 2001.

Hammarberg, Thomas (1997). 'Une école pour des enfants qui ont des droits'. UNICEF, Innocenti Lecture Series,

Howie, Sarah (2001). *Mathematics and Science Performance in Grade 8, TIMSS-R. Executive Summary.* Human Sciences Research Council, Pretoria.

Human Resource Development Centre and European Training Foundation (1999). *Republic of Bulgaria: Laws for Education.* Sofia : St Kliment Ohridski University Press.

Phare 'A School for Everyone'. (1999) Combating School Drop-out – Pilot Models and Implementation. Phare/Dialogue Development.

Phare Multi-Country Programme for Distance Education. Bulgaria Follow-Up Project 'Final Technical Report of the Regional Distance Education Study Centre' (1999). Sofia : University of Sofia.

McClelland, S. E. and Smith, I. R. M. (1998). 'Aspects of the Current School Education System in Bulgaria'. Unpublished report. Sofia : Open Society Foundation.

National Centre of Distance Education. General organisational structure and programmes (2000). NCDE, Sofia.

Poulton, Hugh (1993). *The Balkans: Minorities and States in Conflict.* London : Minority Rights Group.

Programme des Nations unies pour le développement (2000). 'Sixth National Human Development Report (Bulgaria)'.

Ringold, Dena (2000). 'Education and the Roma in Central and Eastern Europe : Trends and Challenges'. Document non publié présenté à la Conférence régionale de l'Education pour tous pour l'Europe et l'Amérique du Nord, Varsovie, Pologne, 7 février.

Tanaka, Jennifer (2000). 'Roma in the Educational System of Bulgaria : A Problem Analysis'. Unpublished draft, 14 August 2000. Budapest : Institute for Educational Policy, Open Society Institute.

Tomova, Ilona (1998). 'Ethnic Dimensions of Poverty in Bulgaria'. Report commissioned for the Bulgaria Social Assessment study. Washington : Banque mondiale.

'Fiscal Decentralisation : Ethnicity Module' (2000). Projet de rapport non publié. Sofia.

US Government Information Service (2000). *Bulgaria 2000.* The World Factbook. Washington : CIA Publications.

Váry, Peter (Ed.) (1997). *Are We Similar in Math and Science? A Study of Grade 8 in Nine Central and Eastern European Countries.* Budapest : IEANCEE.

The World Bank (1999). 'Bulgaria : Poverty during the Transition'. Report No. 18411. Washington.

Zoon, Ina. *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria, and Macedonia* (2001). Edited by Mark Norman Templeton. New York : Open Society Institute.

CROATIE

L'examen thématique de la politique de l'éducation de la Croatie fait le point sur le système éducatif et les efforts de reforme en cours dans ce pays. Le rapport commence par fournir des données générales et démographiques, situer le contexte linguistique, géographique et historique, et présenter la situation politique, économique et du marché du travail ; par ailleurs, il donne une description de la structure et du cadre juridique. Il traite de l'ensemble du système éducatif, autrement dit, aussi bien de l'enseignement général et supérieur que de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie, mais porte plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les enseignants et leur formation, les programmes, la gestion et l'administration. L'équité devant l'accès, le niveau de formation atteint et les résultats obtenus sont des questions essentielles et les aspects liés à l'appartenance ethnique et aux minorités ainsi que les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'une attention spéciale. Le rapport examine aussi la décentralisation et le financement de l'éducation, la qualité et l'évaluation dans ce secteur, la formation initiale et en cours d'emploi des enseignant, les conditions de travail et les rémunérations du personnel enseignants, le rôle des inspecteurs scolaires, l'offre d'ouvrages scolaires, ainsi que les matériels et ressources en général. Cet ouvrage décrit les problèmes qui se posent et les obstacles rencontrés à tous les niveaux du système éducatif et formule des recommandations à l'intention des décideurs publics, des personnes de terrain et des donneurs.

CROATIE

Généralités

Superficie :	56 538 km ^{2} (2/3 de la superficie de l'Autriche).
Population :	4 554 000 habitants (estimations de 1999) ; 9.9 naissances vivantes pour 1 000 habitants ; pyramide des âges : 26.6 % (0-19) ; il y a encore 50 000 personnes déplacées de l'intérieur (PDI) et 30 000 réfugiés croates venus de Bosnie et d'Herzégovine ; on enregistre une diminution du taux de natalité (-1.2 en 1998).
Composition ethnique :	Dernier recensement (1991) : Croates (78.1 %), Serbes (12.2 %), Bosniaques[131] (0.9 %), Slovènes (0.5 %), Hongrois (0.5 %), Italiens (0.4 %), autres catégories ethniques (7.7 %).
Langues :	Croate 96 %, autres (y compris le serbe, l'italien, le hongrois, le tchèque, l'allemand) ; plus de 50 écoles primaires dispensent l'instruction dans les langues minoritaires dont le serbe (32), l'italien (11), le tchèque (7), le hongrois (6), le slovaque (1).
PIB :	Estimé à USD 5 100 par habitant. La croissance du PIB a encore stagné au cours des dernières années.
Taux d'inflation (prix à la consommation) :	4.4 % (Estimation de 1999). Il s'est stabilisé au cours des dernières années.
Chiffres officiels du chômage :	Le taux de chômage est estimé à 12.6 % (1999, Enquête de l'OIT sur la population active), 20 % (décembre 1999), chômage des femmes 45 %. Taux d'activité : 67.9 % dans l'ensemble (estimation de 1999). Chômage des jeunes : 23 % des chômeurs inscrits avaient moins de 24 ans.

[131]. Le terme ethnique de "Bosniaque" remplace celui de Musulman pour éviter toute confusion avec l'appellation confessionnelle de "Musulman" (qui désigne les tenants de l'Islam).

Introduction et contexte

La Croatie était l'une des régions les plus prospères de l'ancienne Yougoslavie avec une production par habitant supérieure d'environ un tiers à celle de la moyenne du pays. En juin 1991, la Croatie a proclamé son indépendance et instauré une démocratie parlementaire. Deux tiers de ce premier Parlement élu appartenaient à la Communauté démocratique de Croatie (*Hrvatska Demokratska Zajednica*), dirigée par Franjo Tudjman qui a été nommé à la présidence. Malheureusement, après avoir accédé à l'indépendance, la République de Croatie a été obligée de la défendre au cours d'une guerre contre la Serbie (1992-95). Les dégâts occasionnés par la guerre se sont traduits depuis 1995 par une certaine diversité des modalités de développement ; par exemple, l'industrie touristique de la Dalmatie n'a pas encore entièrement repris. Les régions orientales de la Slavonie sont dépeuplées et économiquement déprimées. Par suite de l'importance des dettes de guerre, il a fallu réduire les dépenses de santé, d'éducation et de protection sociale. En 1999, le taux de chômage était de 20 % et près d'un cinquième de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté. Le salaire mensuel moyen est actuellement de USD 400, ce qui est certes supérieur à celui de certains autres pays de la région, mais ne suffit qu'à acheter le minimum de denrées indispensables à une famille de deux enfants.

Après la mort du Président Tudjman, d'autres partis ont réussi à former un gouvernement. Même si le pays doit faire face à de nombreux problèmes communs à la région, le Gouvernement a réussi à gérer des politiques de macro-stabilisation (qui avaient commencé en 1993 sous le Président Tudjman), bien que la privatisation des grandes entreprises d'État et la réforme du système bancaire soient loin d'être terminées. Le nouveau Gouvernement nommé en 1999 s'est engagé en faveur de la réforme économique, mais doit s'occuper d'un grave ralentissement.

Le système éducatif

Âge de début de la scolarité obligatoire :	7 ans
Âge de fin de la scolarité obligatoire :	15 ans
Niveaux de direction de l'enseignement :	Au niveau central : Ministère de l'éducation et des sports et Ministère de la science et de la technologie.
	Au niveau régional : 21 districts (*županije*). Il y

	a 5 unités régionales chargées du contrôle de qualité (inspection) et de l'évaluation. Au niveau local : les écoles. La baisse du taux de natalité et l'abandon de certaines régions par la population pour cause de guerre sont les principales raisons de la fermeture de certaines écoles.
Structure du système éducatif :	Éducation préscolaire : de 2 à 7 ans ; taux de scolarisation 34.9 %. Scolarité obligatoire de base : de 7 à 15 ans : la structure actuelle est de 4+4 (ans) ; taux de scolarisation 98 %. Enseignement secondaire : de 15 à 19 ans, 3 et 4 ans d'études (cycles courts de 2 ans) ; taux de scolarisation 63 %. L'enseignement tertiaire comprend l'enseignement non universitaire (2 à 4 ans) et l'enseignement universitaire (4 à 6 ans) ; taux de fréquentation 31.3 %, dont 22.9 % dans l'enseignement universitaire.
Examens/points de passage :	Pas d'examens officiels à la fin de la 4ème classe, 94 % des élèves passent dans la 5ème classe ; effectif de la cohorte 56 231 élèves (1998/99). A la sortie du gymnase (12ème classe) ils doivent passer l'examen de fin d'études (la *Matura*) ; cohorte de 11 871 élèves (1998/99). Les études suivies dans les écoles techniques et professionnelles se terminent par un examen final, préparé et noté dans l'établissement ; 90.8 % de réussite ; taille de la cohorte 11 871 (1998/99). L'établissement ou la faculté d'accueil organise les examens d'entrée dans l'enseignement tertiaire.

Description du système

Le système éducatif croate est fortement centralisé et comporte de nombreux aspects hérités de l'approche yougoslave pour laquelle l'éducation était considérée comme une "science", pilotée par le gouvernement. Pendant la

guerre, de nombreux établissements ont été gravement endommagés et n'ont pas, même à l'heure actuelle, assez de fonds pour couvrir les coûts de maintenance. Les rémunérations de ceux qui travaillent dans l'enseignement sont bas, de même que leur statut ; ils manquent de motivation parce qu'ils ont peu de possibilités de participer à la définition des programmes scolaires et à la conduite des classes. Les mesures de contrôle rigoureuses appliquées par le Gouvernement par le biais des dossiers et des rapports limitent la souplesse des écoles et ne leur permettent pas d'élaborer des orientations fondées sur les critères de résultats.

En Croatie, la direction du niveau tertiaire incombe au Ministère de la science et de la technologie (MST) tandis que le Ministère de l'éducation et des sports (MES) est responsable du niveau pré-tertiaire. Le MES établit les projets de loi, définit le programme d'études de toutes les écoles, approuve les manuels scolaires, nomme les chefs d'établissements, approuve les effectifs et le budget des écoles et se charge de tous les paiements, salaires, coûts matériels et dépenses d'équipement, à l'exception des paiements qui incombent aux autorités locales.

Les contacts entre les différents ministères sont limités, c'est en particulier le cas du MES et du MST. Un groupe de travail a certes été constitué, mais il y a peu, ou pas, de rencontres au sujet des stratégies et des politiques à mettre en œuvre. Le problème tient au fait qu'il n'existe pas de mécanisme permettant de rapprocher les différents éléments de façon à obtenir une vue d'ensemble du système, de son évolution et de sa réforme. Or, pour qu'un système éducatif fonctionne convenablement, il doit y avoir cohérence entre les écoles primaires et secondaires et l'enseignement supérieur. Qui plus est, les questions telles que l'éducation informelle, l'éducation continue, l'enseignement post-secondaire dispensé hors de l'enseignement supérieur formel, et l'apprentissage tout au long de la vie n'ont pas été sérieusement prises en considération jusqu'à présent.

Par exemple, l'enseignement et la formation professionnels (EFP) doivent être évalués, non seulement par les ministères, mais aussi par les partenaires sociaux. La Chambre des métiers participe désormais à des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle mais, tout comme la Chambre de commerce ou les syndicats, ne coopère pas avec le Gouvernement en vue du développement de l'économie croate, ou plus généralement de la politique sociale.

Il faudrait à la Croatie une vision partagée à laquelle souscriraient toutes les composantes de l'État, une stratégie inspirée par cette vision et un plan d'action pour la mettre en œuvre. Cette vision permettrait de poursuivre la

modernisation de l'économie et d'offrir à toute la population la possibilité de s'instruire. Dans la perspective de l'entrée dans l'Union européenne, il faut un plan bien articulé, tant sur le plan de la stratégie que celui de l'action.

État et étapes de la réforme

Au début de 1995, certains changements sont intervenus dans le système éducatif. Plusieurs changements spécifiques avaient déjà été apportés, y compris une loi sur l'éducation des minorités et une proposition d'allongement de la scolarité primaire. Plus important encore dans l'optique de la gouvernance du système, un document intitulé "La base du système éducatif de la République de Croatie" avait été publié pour servir de point de départ au débat. Il s'agissait, de la part du Gouvernement, de faire prendre conscience à l'opinion publique de l'importance de l'éducation.

Le Gouvernement actuel est véritablement décidé à réformer le système éducatif et certaines mesures utiles ont d'ores et déjà été prises. Parmi les problèmes importants qui restent à résoudre, citons la nécessité d'une orientation plus cohérente au sein du Gouvernement, la volonté constante de mettre en place un système plus souple avec une répartition claire des responsabilités, la création de partenariats efficaces et compétents, capables de favoriser la réforme, et la nécessité urgente d'une bonne information pour évaluer l'efficacité du système et des réformes mises en œuvre.

Données statistiques

Les données sur l'éducation ont été fournies par le Bureau central de la statistique, le MES, les bureaux régionaux de l'éducation et le Service croate de l'emploi. À l'heure actuelle, il semble que certaines informations importantes n'existent pas, alors que d'autres ne sont pas partagées ou exploitées. On s'est efforcé de n'utiliser que les données les plus récentes et les plus fiables, mais elles doivent être traitées avec prudence et considérées comme des indications. Des données plus exactes seront disponibles après le prochain recensement qui doit avoir lieu en 2001.

Tableau 1. **Établissements scolaires ventilés par type et par effectif (2000)**

TYPE D'ÉTABLISSEMENT	Nombre d'écoles (non compris les écoles auxiliaires)	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Taux d'encadrement (Ratio élèves : maître)
TOUS TYPES CONFONDUS	3 107	790 815	75 985	10.4 : 1
Enseignement préprimaire	454	130 150	6 372	20.4 : 1
Enseignement primaire 1-8	2 143	413 468	41 399*	10 : 1
A. Secondaire général	150	49 624		
B. Secondaire professionnel	275	146 388	A + B 20 651	A + B 9.5 : 1
Enseignement universitaire	66	70 703	5 871	12 : 1
Enseignement supérieur non universitaire	19	26 095	1 692	15.4 : 1

Note : * Effectif total du personnel (enseignants + personnel administratif et de soutien).

Source : Bureau central de la statistique, Zagreb, Croatie.

Cadre juridique et objectifs de l'action des pouvoirs publics

Le Gouvernement croate voit dans l'éducation l'un des éléments essentiels du passage à une société démocratique. Sa politique dans ce domaine repose sur plusieurs principes stratégiques : attention particulière prêtée aux minorités et au respect des droits de l'homme, décentralisation du financement et de la gestion des écoles, nécessité de faire appel pour l'éducation aux ressources tant publiques que privées. Des efforts sont faits pour réformer le système, et l'engagement du Gouvernement constitue à cet égard un aspect positif de première importance. Le processus de réforme comprend l'élaboration des politiques et la décentralisation, ainsi que l'aménagement des programmes, la formation des enseignants et la restructuration financière. Les stratégies de développement à long terme sont à l'étude, mais il pourrait y avoir d'importants écarts entre la stratégie du Gouvernement pour le développement de l'éducation et les ressources disponibles au moment voulu.

La Constitution stipule que la fréquentation de l'école est obligatoire pendant huit ans, jusqu'à l'achèvement de l'enseignement primaire. Une nouvelle loi a été adoptée (Loi sur l'enseignement primaire, 1990, amendée en 1996), tandis que d'autres sont en cours de préparation. Les plans et les programmes d'enseignement ont été publiés en 1999, après une période pilote de trois ans (1995-1999). Plusieurs autres lois ont été adoptées au cours des dernières années, notamment la Loi sur l'enseignement secondaire (1992), la Loi sur l'éducation préscolaire (1997), la Loi sur l'inspection de l'enseignement, la Loi sur l'équivalence des certificats et diplômes étrangers, la Loi sur l'instruction dans les langues et les alphabets des minorités nationales (toutes adoptées en 2000).

Direction et gestion

Le MES conserve la responsabilité d'ensemble du système en tant que principal responsable des grandes orientations de l'éducation, chargé de la distribution et du contrôle des crédits ; le niveau tertiaire relève du MST. La position officielle va dans le sens de la décentralisation et de la dérégulation, mais il est évident que la voie n'est pas clairement tracée et que les attitudes sont parfois ambivalentes. Le MES a chargé des comités d'experts de traiter certains problèmes importants concernant la réforme de l'éducation et a lancé une campagne de participation populaire à la définition de la réforme du système scolaire. Tant que le Ministère prépare les projets de loi et définit les programmes scolaires, les manuels, les critères de sélection des chefs d'établissements, assure tous les paiements, etc., il est manifeste que le système a été (et demeure en grand partie) centralisé. Aussi longtemps que chaque établissement scolaire doit avoir des contacts directs avec le Ministère pour régler tous les problèmes de financement ou de gestion, il ne peut pas y avoir de véritable décentralisation, d'autant que le rôle principal de l'administration des écoles consiste à faire appliquer les décisions du Gouvernement dans leurs moindres détails. La modification des lois sur l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire qui prévoit expressément la décentralisation du financement et de la gestion est actuellement en cours.

Le Ministère du travail est responsable des questions d'emploi qui concernent l'éducation, mais ces responsabilités sont assumées pour l'essentiel par le Service croate de l'emploi – qui applique aussi les initiatives dans la plupart des cas. Depuis 2000, le Ministère de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises est chargé de la formation dans le système combiné d'enseignement professionnel. Le Service de l'emploi indépendant (financé par les cotisations patronales et salariales) verse les allocations aux bénéficiaires et met en œuvre la formation des chômeurs.

Faute d'une vue d'ensemble du système, les rôles des diverses autorités de niveau national ou régional ne sont pas encore entièrement définis, ce qui pose d'importants problèmes de décision, concernant aussi bien les priorités des dépenses publiques que les conséquences opérationnelles de ces dépenses. On estime que la décision prise par les autorités nationales de l'éducation de confier plus de responsabilité aux autorités régionales et locales est difficile à mettre en œuvre "parce que celles-ci ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs tâches".

Direction et gestion : problèmes et obstacles

- *De nombreux obstacles s'opposent à la décentralisation effective de l'enseignement*, qu'il s'agisse de l'autonomie financière des écoles, du recrutement du personnel ou du contrôle de la qualité. En *conséquence*, l'autorité est trop centralisée à certains égards (notamment les programmes d'études, les manuels), alors qu'elle est très décentralisée dans d'autres domaines (l'évaluation par exemple). Il n'existe pas d'unité de vues au sujet de la cadence et du niveau de la décentralisation ou du rôle que les diverses parties en cause doivent jouer dans cette démarche.

- *La répartition des rôles et des responsabilités entre les niveaux de l'administration manque de précision*. À l'heure actuelle, les parties prenantes ne sont ni préparées ni formées à la responsabilité d'une gestion autonome des écoles. Les municipalités n'ont aucune connaissance des besoins des établissements scolaires, et l'affectation des ressources est loin d'être la même d'une région à l'autre.

L'équité d'accès, de réalisation et de réussite

En Croatie comme dans d'autres pays de la région, l'ancien régime communiste avait réussi à assurer de hauts niveau d'accès à l'éducation, notamment au niveau secondaire, mais avec des programmes qui sont aujourd'hui à la fois dépassés et surchargés. À l'heure actuelle, l'éducation repose de plus en plus sur la prise de décision personnelle et le Gouvernement a commencé à favoriser l'émulation, l'individualisme et le choix d'un "profil" ou d'une spécialisation dans les écoles. Dans le système actuel, tout l'enseignement au-delà du primaire (l'enseignement secondaire, y compris les dispositifs d'éducation de la deuxième chance et d'éducation continue) relève en grande partie de l'initiative de l'individu.

Tableau 2. **Taux de scolarisation (1999-2000)**

Niveau d'enseignement	Nombre d'élèves/étudiants	%	Filles	%
Primaire	413 468	58.5	200 928	48.6
Secondaire	196 023	27.8	98 501	50.2
Tertiaire	96 798	13.7	51 021	52.7
TOTAL	706 289	100	350 450	49.6

Source : CEPS, Ljubljana, décembre 2000.

La motivation des élèves de l'école secondaire est étroitement liée à leur choix d'études. Il se peut par exemple qu'un élève médiocre trouve bloqué l'itinéraire scolaire de son choix. Si le système éducatif contribue grandement à l'acquisition des connaissances, il reste rigide lorsqu'il s'agit de la réalisation des ambitions personnelles et de l'utilisation rationnelle des ressources publiques, sachant que nombre de programmes et de méthodes ne sont conformes ni aux nouveaux impératifs économiques et sociaux, ni aux attentes des jeunes. Il semble que les abandons s'expliquent en grande partie par le fait que les élèves sont peu disposés à travailler en respectant les normes imposées. Toutefois, le problème de l'abandon précoce est bien plus complexe, mais aucune recherche systématique n'a encore été entreprise à ce sujet.

Outre l'attention portée aux élèves doués, il faudra donc que les nouvelles politiques de l'éducation abordent le problème des abandons et offrent une deuxième chance à ceux qui n'ont pas réussi à terminer une classe ou qui ont quitté l'école. De plus, la valorisation des qualifications des adultes et le recyclage des jeunes adultes devront être préparés avec soin. Les écoles et les enseignants devront disposer des installations et des programmes nécessaires pour répondre aux besoins des apprenants, qu'ils soient jeunes ou adultes.

Le respect des droits de l'homme et l'attention portée aux minorités sont des questions fort importantes, notamment à la lumière de l'histoire récente de la Croatie. Le pays a fait de sensibles progrès dans ce domaine : les minorités sont encouragées à s'instruire dans leurs propres langues et une nouvelle loi a été adoptée en 2000 à ce propos (*Loi sur l'instruction dans les langues et les alphabets des minorités nationales*). À l'heure actuelle, plus de 50 établissements scolaires accueillent les enfants des minorités.

Tableau 3. **Établissements scolaires ventilés selon l'origine ethnique des élèves et leur nombre (2000)**

Minorité	Écoles	Effectifs	
		Enseignement primaire	Enseignement secondaire
Serbe	32	3 952	1 922
Italienne	11	2 195	818
Tchèque	7	412	-
Hongroise	6	298	52
Slovaque	1	15	-

Source : CEPS, Ljubljana, décembre 2000.

L'accès, la réalisation et la réussite : problèmes et obstacles

- *L'équilibre entre l'offre, les besoins et la qualité*. La politique éducative a pour principe de base de garantir l'adaptation constante de l'offre d'éducation aux besoins des individus et de dispenser un enseignement de haute qualité à tous ainsi que des possibilités réalistes de mobilité, tant horizontale que verticale, à l'intérieur du système.

- *Les modalités d'accueil doivent permettre l'égalité d'accès aux divers programmes des niveaux secondaire et tertiaire.* Le réseau de l'enseignement secondaire général (gymnases) doit être étendu pour réduire la nécessité actuelle d'une sélection rigoureuse. L'enseignement technique et professionnel peut espérer un avenir plus favorable s'il abandonne les programmes "démodés", s'il modernise le contenu des études en diminuant la spécialisation, s'il met en place de nouveaux programmes dans des domaines plus valables avec l'aide des partenaires sociaux, et s'il intègre l'acquisition des connaissances et le travail.

- Le système actuel prévoit l'adoption précoce de l'un des deux principaux itinéraires éducatifs, avec des possibilités ultérieures de transfert limitées. Le système doit être restructuré pour le rendre plus "poreux" en permettant à tout moment aux élèves de passer d'une filière à une autre. Cela pourrait se faire au moyen de "programmes passerelles" organisés au cours de la scolarité secondaire pour les jeunes ou pour les adultes, qu'ils aient ou non l'expérience du travail, qui souhaitent réintégrer le système. L'expérience internationale

amène à penser qu'il est préférable de retarder la spécialisation professionnelle jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire.

- *Il existe aussi certaines différences régionales d'accès,* notamment au niveau tertiaire, par suite des migrations en direction des régions industrielles. Les choix sont nettement plus rares en dehors des plus grands centres industriels, ce qui limite gravement les possibilités d'emploi des diplômés. Cet état de choses n'est pas sans rapport avec la décentralisation du système d'enseignement professionnel qui n'est pas bien perçu par les élèves et leurs parents, et est souvent considéré comme un pis-aller.

- *Les prestations de l'enseignement privé*. La Loi de 1992 sur l'enseignement secondaire, avec ses amendements de 1993 et de 1995, prévoit l'ouverture d'écoles privées. Toutefois, le nombre des écoles primaires et secondaires privées en Croatie est minime, de même que leur influence au sein du Ministère de l'éducation et des sports.

Le financement

Les principales caractéristiques du financement de l'enseignement en Croatie sont : l'insuffisance chronique des crédits, le manque d'équité et de transparence des allocations budgétaires, le déséquilibre du budget de l'éducation, tant en ce qui concerne les catégories de dépenses que les sources de crédits, et le manque de synergie (législative, professionnelle et institutionnelle) en vue du changement. Nombreux sont les problèmes qui ne sont ni traités, ni pris en compte par l'actuelle législation. Les mécanismes d'affectation des crédits sont rigides et se fondent sur une augmentation budgétaire correspondant aux allocations des années antérieures, sans planification à moyen terme ni définition des cibles de l'investissement. Le contrôle s'exerce en général au niveau central et repose sur les intrants. Aucun mécanisme ne permet de réaffecter les crédits d'une ligne budgétaire à l'autre. Faute d'une prise en considération cohérente de toutes ces questions, il est difficile de prendre des décisions financières de façon rationnelle, et les établissements scolaires ne peuvent pas obtenir les résultats voulus.

Le MES perçoit la quasi-totalité des crédits provenant des fonds publics et affectés à l'éducation. La part de l'éducation dans le PIB a diminué au cours des dernières années, mais elle a recommencé d'augmenter pour atteindre 3.4 % (estimation de 1999), bien qu'elle demeure très inférieure à la moyenne européenne. La part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État est inférieure à 12 % et les apports privés sont insuffisants. Il est indispensable

d'obtenir d'autres ressources financières, car le niveau actuel ne suffit pas à financer le processus de réforme.

La division des responsabilités financières ne reflète, d'un côté comme de l'autre, aucune orientation précise. En Croatie, le MES couvre actuellement 100 % des dépenses (exception faite de l'éducation préscolaire et de quelques catégories de dépenses d'équipement, notamment l'entretien des bâtiments). S'il continue de privilégier le financement des dépenses de fonctionnement au niveau central, le Gouvernement risque de ne pas pouvoir offrir les incitations nécessaires à une mise à disposition efficace des services. Les établissements d'éducation préscolaire posent un autre problème du fait qu'ils sont financés à l'échelon local ; leur financement n'est pas assuré dans toutes les régions, ce qui induit une inégalité de l'accès. La division des investissements en capital entre les instances locales et centrales a pour effet de morceler encore les possibilités déjà minces d'appliquer les priorités centrales ou locales, ou de mettre en œuvre des projets de développement à l'un ou à l'autre niveau. À l'échelon central, aucun système d'information sur la gestion ne permet d'élaborer une stratégie d'investissement valable.

Certaines écoles manquent de place et d'autres utilisent mal les locaux dont elles disposent. La situation est très différente d'une école à l'autre, mais les installations scolaires laissent souvent à désirer. Nombre d'écoles ont le plus grand besoin de réparations, mais faute d'information systématique au sujet des différences régionales (c'est à dire de carte scolaire), il est difficile de résoudre ce problème au moyen d'un programme national. En procédant, dans un premier temps, à l'analyse approfondie de l'état actuel des bâtiments et des installations et en en faisant l'inventaire, il serait possible d'établir une liste de priorités raisonnable. Faute d'une définition précise des responsabilités à tous les niveaux, et en l'absence d'un soutien supplémentaire provenant du secteur privé, nombre d'écoles auront du mal à survivre.

Le financement : problèmes et obstacles

- *Les ressources financières dans leur ensemble sont insuffisantes*. À l'heure actuelle aucune incitation ne s'adresse au financement privé ou à d'autres sources non étatiques de fonds. Il est indispensable d'accroître et de diversifier les ressources disponibles. Dans ce contexte, la mise à disposition d'incitations (budgétaires, fiscales, etc.) destinées aux employeurs pour favoriser une plus large participation à la fois au système de formation combiné et à la formation des actifs libérerait sans doute des ressources inexploitées.

- *Le déséquilibre et la rigidité du budget*. Près de 80 % des crédits sont affectés aux salaires et les fonds affectés sont centrés sur les dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'équipement constituent un domaine sensible car elles sont couvertes à la fois par les budgets centraux et locaux. Le mécanisme d'affectation budgétaire des crédits est rigide et obsolète. Aucune tentative n'a été faite jusqu'à présent pour mettre en place d'autres mécanismes faisant appel notamment aux incitations.

- *L'infrastructure*. L'infrastructure scolaire doit être améliorée car l'entretien des bâtiments a été négligé et de nombreuses écoles ont été gravement endommagées pendant la guerre. Il faudrait disposer dans ce domaine de crédits supplémentaires. Une solution possible consisterait à explorer de nouvelles modalités de partenariat avec les entreprises privées et les ONG.

Les programmes

Les programmes restent un sujet difficile en Croatie. L'élaboration et la révision des programmes nationaux incombent au MES. Jusqu'à présent, la priorité consistait à remplacer le contenu datant d'avant 1991 en mettant l'accent sur les traditions nationales. Il est désormais temps d'aller bien plus loin en privilégiant des aspects tels que la souplesse et l'élaboration locale (c'est-à-dire dans les écoles) des programmes. Aucune réforme ne peut être complète autrement.

En Croatie, l'organisation des programmes autour des matières enseignées et les méthodes pédagogiques centrées sur le maître ne favorisent pas l'acquisition des compétences techniques, technologiques et sociales de haut niveau exigées par une économie de marché concurrentielle. Le contenu obligatoire est pléthorique (de 15 à 17 matières au gymnase), tandis que les matières en options sont faiblement représentées (1 à 3 heures par semaine). Le programme des écoles techniques se compose du tronc commun des matières enseignées, des programmes professionnels communs et d'une partie facultative étroitement liée au choix d'un métier. L'emploi du temps de l'enseignement secondaire (général) va de 30 à 35 heures par semaine. Les plans de travail définissent les objectifs de l'apprentissage, le nombre de matières et de cours par semaine, les moyens pédagogiques et les épreuves. Exception faite du programme de formation combiné pour les métiers de l'artisanat, les liens avec l'environnement économique sont faibles ; la formation sur le lieu de travail ne fait pas partie intégrante de tous les programmes d'enseignement professionnel et l'esprit d'entreprise ne compte pas au nombre des idées répandues (voir les tableaux 4a et 4b).

Les activités extrascolaires font partie intégrante du système éducatif ordinaire et sont organisées pour tous les enfants tout au long de l'année, y compris pendant les vacances scolaires. Elles ont pour objet d'inciter les élèves/étudiants à entreprendre des activités créatives et à acquérir des connaissances théoriques et pratiques correspondant aux intérêts et aux aptitudes de chacun. L'équipe des examinateurs souscrit au maintien de ces activités en reconnaissant les contraintes financières auxquelles le Gouvernement doit faire face.

Les matières en option deviennent obligatoires pour tous les élèves qui ont choisi un domaine d'études qui ne peut être abordé que si un groupe d'au moins 15 élèves s'y intéresse. L'enseignement des matières en option offre aux élèves une certaine liberté de choix qui tient compte de leurs intérêts et de leurs aptitudes propres.

Les matières en option correspondant à tous les domaines du programme ont été publiées en même temps que les programmes de l'enseignement primaire. Les écoles sont, en principe, libres de mettre au point des programmes conformes aux intérêts des élèves et aux ressources de l'établissement, mais doivent les soumettre pour approbation à l'Institut pour le développement éducatif. Il n'existe pas d'indicateurs quantitatifs des programmes facultatifs fonctionnant dans les écoles primaires. (D'après certains renseignements "informels", leur nombre serait en diminution).

Un enseignement complémentaire de soutien doit être organisé dans chaque école à l'intention des élèves qui ont besoin d'une aide supplémentaire. Il est de durée limitée afin que les élèves bénéficient de l'aide dont ils ont besoin, et il couvre tous les domaines du programme. Un enseignement complémentaire spécial est prévu pour les enfants de citoyens croates résidant à l'étranger dont la scolarité doit se poursuivre dans leur pays d'origine. Il contribue à combler l'écart entre deux systèmes éducatifs ou à accélérer l'apprentissage de la langue maternelle. L'enseignement complémentaire destiné aux élèves doués leur fournit des incitations et des éléments supplémentaires conformes à leurs intérêts, leurs aptitudes et leurs préférences. Depuis quelque temps, l'enseignement complémentaire pour les élèves doués n'est dispensé qu'à ceux qui préparent les "olympiades" et non à tous les enfants doués, ni d'ailleurs aux enfants ayant des aptitudes diverses, ce qui pose un problème d'équité dans le système, notamment quand les ressources sont rares.

Tableau 4a**. Emploi du temps de l'école primaire**

Matières enseignées	Nombre d'heures/semaine (minimum annuel) par classe							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Enseignement obligatoire								
Langue croate	6 (210)	6 (210)	6 (210)	6 (210)	5 (175)	5 (175)	4 (140)	4 (140)
Arts visuels	2 (70)	2 (70)	2 (70)	4 (140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)
Musique	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)
Langue étrangère	-	-	-	2 (70)	3 (105)	3 (105)	3 (105)	3(105)
Mathématiques	5 (175)	5 (175)	5 (175)	5 (175)	4 (140)	4 (140)	4 (140)	4 (140)
Nature [1]	-	-	-	-	1.5 (53)	2 (70)	-	-
Biologie	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2(70)
Chimie	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)
Physique	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)
Nature et société	2 (70)	2 (70)	3 (105)	3 (105)	-	-	-	-
Histoire	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
Géographie [1]	-	-	-	-	1.5 (53)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
Éducation technique	-	-	-	-	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)
Éducation physique et sanitaire	3 (105)	3 (105)	3 (105)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
Total : enseignement ordinaire	18 (630)	18 (630)	19 (665)	20 (700)	22 (770)	23 (805)	26 (910)	26 (910)

1) Dans la cinquième classe, les cours de nature et de géographie sont interchangeables : une/deux heures par semaine.

À l'heure actuelle en Croatie, le programme est fortement thématique et l'accent est mis sur les capacités cognitives des élèves. C'est l'autorité centrale (le Ministère, en coopération avec les instances nationales compétentes) qui se charge d'élaborer les programmes scolaires à divers niveaux administratifs, de recueillir et de diffuser l'information relative aux programmes, de comprendre les besoins issus de l'évolution de la société et de faire en sorte qu'ils soient pris

en compte par l'enseignement, de définir les compétences essentielles et nouvelles (notamment l'acquisition des langues, l'utilisation de l'ordinateur, les techniques de communication, les capacités de résolution des problèmes, le travail en équipe, l'orientation par projets, etc.).

Le processus d'élaboration des programmes ne tient compte ni de la décentralisation, ni des rapports entre les décisions prises à l'échelon central et local. Le cadre législatif, réglementaire et financier ne permet pas à des acteurs locaux de participer à l'élaboration des programmes ou de les adapter aux nouveaux besoins de la société et du marché du travail. L'université et les établissements de formation des enseignants, les associations d'enseignants, les ONG, les partenaires sociaux – y compris les très actives Chamb res de l'artisanat et du commerce – ne sont désormais pas considérés comme de véritables parties prenantes du système, habilités à jouer un rôle dans l'élaboration et l'articulation des programmes.

Les nouveaux programmes devront faire une large place aux connaissances interdisciplinaires et aux compétences nouvelles exigées par une société ouverte et une économie de marché. Le modèle national pourrait par exemple comprendre certaines notions, notamment les cursus interdisciplinaires ou transversaux. Il devrait être orienté vers l'acquisition des compétences plutôt que sur l'apprentissage des chiffres et des faits, et devrait traiter des valeurs éthiques et morales fondamentales concernant la démocratie et les droits de l'homme. Il devrait aussi prêter attention à d'autres questions, notamment : la définition des matières et des disciplines, ou la préparation au niveau national aux domaines professionnels, les normes nationales concernant la place relative à accorder aux différentes matières/disciplines ou spécialisations, les normes nationales de connaissance d'un répertoire de base de matières/disciplines ou de qualifications/compétences pour des groupes de métiers/professions largement définis. Une fois le cadre général adopté, on pourra procéder à une décentralisation de niveau optimal et définir une structure plus précise des programmes.

Tableau 4b. **Matières en options et programmes spéciaux**

Matières enseignées	Nombre d'heures/semaine (minimum annuel) par classe							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Religion	2(70)	2(70)	2(70)	2(70)	2(70)	2(70)	2(70)	2(70)
Autres matières en option [1]	-	-	-	2(70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)
Total : matières en option	2(70)	2(70)	2(70)	4(140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)
Apprentissage précoce d'une langue étrangère [2]	2(70)	2(70)	2(70)	-	-	-	-	-
Latin [3]	-	-	-	-	3(105)	3(105)	3(105)	3(105)
Grec [3]	-	-	-	-	-	-	3(105)	3(105)
Total : programmes spéciaux	2(70)	2(70)	2(70)	-	3(105)	3(105)	3(105)	3(105)
Enseignement et classes supplémentaires	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)
Activités extrascolaires	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)
Heures de cours des maîtres	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)	1(35)

Notes : 1) Dans la quatrième classe, il y a un choix possible entre l'enseignement religieux et une deuxième langue étrangère.

2) L'apprentissage précoce d'une langue étrangère se fait dans les écoles qui ont un personnel suffisant. Les administrations locales en assurent le financement.

3) Les programmes d'enseignement du latin et du grec sont dispensés dans les écoles qui ont un personnel suffisant et à la demande des élèves.

Source : Ministère de l'éducation et des sports, Institut pour le développement éducatif, Le système éducatif croate, Rapport d'étape, Zagreb, juin 2000.

L'équipe de l'OCDE reconnaît qu'il n'est pas facile de modifier les programmes scolaires. L'équilibre entre les approches traditionnelles et les innovations est souhaitable mais difficile à réaliser. Certains programmes mis en œuvre dans la région pourraient servir d'exemples ; un Cadre de programme national a récemment été mis en place en Roumanie. Il répond à la fois aux critères de décentralisation et de souplesse et est orienté vers l'école. Ces exemples et d'autres pourraient être considérés comme les étapes naturelles menant à une réforme du système.

Les programmes : problèmes et obstacles

- *Manque de souplesse et de capacité d'élaborer les programmes scolaires à l'échelon local*. Faute d'autres structures autorisées que celles du Ministère (par exemple, les associations professionnelles), et de mécanismes permettant de disposer d'informations suffisantes au sujet du marché du travail, l'ajustement du programme des cours aux situations locales correspond en général aux ressources matérielles et humaines disponibles (ou non disponibles) dans chaque école.

- *Faiblesse des liens entre l'élaboration des programmes, les manuels et l'évaluation.* Il n'existe pas, ou peu, de rapports entre l'élaboration des programmes et celle des manuels et des évaluations. Nombre d'examens continuent d'apprécier l'apprentissage des faits plutôt que les compétences ou les qualifications, ou dans le cas de l'enseignement professionnel, la capacité d'agir dans certaines situations de travail.

- *Orientation fortement thématique des programmes*, qui s'attachent à l'apprentissage factuel et passif et non à l'acquisition des compétences grâce au travail personnel. En outre, la spécialisation est trop étroite et trop précoce dans l'enseignement professionnel. On continue de penser que la personnalité ne se développe que dans un environnement apprenant éloigné de toute considération utilitaire, et que seule l'école est le lieu reconnu de l'apprentissage.

Les manuels

Cette question figure actuellement à l'ordre du jour du Gouvernement. Un nouveau projet de loi a été approuvé par le Parlement en première lecture. Le MES le modifie à présent pour tenir compte des commentaires du *Sabor* (Parlement).

Toutefois, une fonction "manuels" doit être mise en place à l'intérieur du Ministère et ne peut être isolée de l'élaboration des programmes scolaires. Ici

encore, la Croatie pourrait éventuellement s'inspirer de l'exemple d'autres pays de la région. Les réformes menées dans ce domaine doivent être coordonnées avec la réforme dans son ensemble. La publication des manuels scolaires exige des ressources financières ; le Ministère devra donc y affecter des crédits supplémentaires ; par ailleurs, les décisions supposent une importante composante sociale. La durabilité d'un programme dans ce domaine est un problème que l'on ne peut laisser de côté.

Avant 1995, le seul fournisseur de manuels était la maison d'édition appartenant à l'État (*Skolska Knjiga*) qui reste d'ailleurs de loin la plus importante de Croatie. Elle publie aussi des dictionnaires et des ouvrages en différentes langues, notamment pour la Bosnie-Herzégovine. Les nouveaux manuels sont rédigés conformément au programme approuvé par le MES. La maison d'édition choisit l'auteur et élabore un concept qui est soumis à l'approbation du MES. Le produit fini est soumis à trois experts avant d'être publié. La maison d'édition que l'équipe de l'OCDE a visitée fait des efforts pour trouver de jeunes auteurs ayant l'expérience de l'enseignement, et met à l'essai des passages des nouveaux livres dans certaines écoles pour obtenir les réactions des maîtres et des élèves. En outre, elle publie des "manuels du maître" dans certaines matières, mais reconnaît que ces ouvrages, de même que les manuels destinés aux élèves, devront être diversifiés pour couvrir tous les domaines d'étude. Certains tirages sont très faibles (200 exemplaires pour certaines matières et certaines langues minoritaires) et donc peu rentables pour de petits éditeurs. *Skolska Knjiga* travaille en liaison étroite avec l'Institut pour la mondialisation et l'apprentissage interculturel, organisation de recherche disposant de compétences étrangères, qui crée dans la région des programmes conformes aux principes de l'élaboration pratiquée en Europe.

Les prix moyens des manuels scolaires vont de 20 à 40 HRK, mais peuvent aller jusqu'à 100 HRK. Le coût moyen des manuels pour les familles varie de 200 à 600 HRK (USD 24-48) par élève et par an, ce qui représente un sacrifice important pour certaines familles.

Des efforts importants sont tentés dans le domaine des bibliothèques scolaires et des technologies pédagogiques de pointe. À court terme, les économies d'échelle pourraient inciter les éditeurs à faire de plus gros tirages des manuels et à confier les exemplaires en excédent aux bibliothèques scolaires, ce qui abaisserait le coût du remplacement des livres, processus habituellement très onéreux. Il appartient au Ministère de voir s'il peut se permettre la gratuité des manuels pour tous les élèves. Il devra aussi faire attention aux changements du système (à savoir l'allongement de la scolarité obligatoire) et mobiliser les ressources nécessaires pour financer cette démarche.

La situation des enseignants

Comme c'est le cas dans d'autres pays de la région, les rémunérations des enseignants ne sont pas plus enviables que leur situation. Le changement ne les motive guère, alors que le personnel enseignant représente le principal atout de tout système éducatif et la principale voie permettant aux réformes de faire leur entrée à l'école. Le peu de prestige de la profession, qui se manifeste par le bas niveau des traitements, est aggravé par le peu de considération donné à la formation des maîtres. Les instituts pédagogiques visités par l'équipe de l'OCDE étaient encore moins bien équipés que la moyenne des écoles secondaires, avec des bibliothèques et des équipements informatiques très insuffisants. La formation des enseignants est considérée davantage comme une qualification professionnelle que comme une spécialisation de l'enseignement supérieur. De ce fait, les jeunes ne sont pas tentés d'entrer dans la profession et la Croatie risque d'être confrontée au problème d'un corps enseignant vieillissant.

Pour le moment, la Croatie dispose d'enseignants en nombre suffisant et ne souffre pas de pénurie en la matière. La plupart des enseignants ont des qualifications adéquates et le personnel non qualifié ne représente pas plus de 4-5 % ; il existe cependant une pénurie de personnel qualifié dans les écoles primaires, notamment pour l'enseignement de l'allemand (22.11 %), de l'anglais (16.39 %), de la musique (12.20 %) et des arts visuels (10.47 %). Dans l'enseignement secondaire, on constate une pénurie analogue de professeurs d'allemand et d'anglais, et de professeurs de latin et de grec. Le taux d'encadrement (ratio élèves : maître) va de 10 : 1 dans l'EFP à 15 : 1 dans l'enseignement primaire. La structure des qualifications des enseignants dans les écoles professionnelles est présentée au tableau 5.

Tableau 5. **Les enseignants de l'enseignement professionnel, premier semestre 2000/01**

	Nb d'enseignants		Ventilé par qualifications					Heures de travail	
Nb total d'années de travail	Total	%	Diplômés de l'université	Pas d'études universitaires	Enseignement post-secondaire professionnel	Enseignement secondaire	Enseignement professionnel, cycle de 3 ans	Plein temps	Temps partiel
0-5	1 581	23.43	1 062	192	8	317	2	747	834
6-10	986	14.61	741	118	4	121	2	796	190
11-15	1 245	18.45	889	212	28	104	12	705	540
16-20	818	12.12	607	105	32	61	13	734	84
21-25	848	12.56	550	147	51	73	27	781	67
26-30	663	9.82	334	170	69	58	32	616	47
31-35	391	5.79	196	94	55	38	8	368	23
36-40	179	2.65	93	44	18	17	7	172	7
41 +	38	0.56	11	18	6	3	0	38	0
TOTAL	6 749	100	4 483	1 100	271	792	103	4 957	1 792
%	100		66.42	16.30	4.02	11.74	1.53	73.45	26.55
DONT :									
	Maîtres de l'enseignement professionnel titulaires d'un diplôme universitaire								
0-5	1 012	22.43	1 011			1		475	537
6-10	739	16.38	730	9				603	136
11-15	895	19.84	882	13				533	362
16-20	616	13.65	607	9				553	63
21-25	563	12.48	544	19				510	53
26-30	359	7.96	333	25		1		328	31
31-35	212	4.70	194	18				196	16
36-40	102	2.26	93	8	1			100	2
41 +	14	0.31	11	3				14	0
TOTAL	4 512	100	4 405	104	1	2	0	3 312	1 200
%	100		97.63	2.30	0.02	0.04	0.00	73.40	26.60
	Maîtres de l'enseignement professionnel titulaires d'un diplôme non universitaire								
0-5	538	29.10	51	192	7	286	2	251	287
6-10	195	10.55	10	109	3	72	1	143	52
11-15	307	16.60	7	197	25	75	3	132	175
16-20	156	8.44		96	20	38	2	135	21
21-25	211	11.41	6	128	37	37	3	201	10
26-30	233	12.60	1	141	52	31	8	218	15
31-35	134	7.25	2	74	40	17	1	129	5
36-40	55	2.97		35	11	8	1	52	3
41 +	20	1.08		14	5	1		20	0
TOTAL	1 849	100	77	986	200	565	21	10281	568
%	100		4.16	53.33	10.82	30.56	1.14	69.28	30.72

Source : Direction des finances, MES.

Tableau 5. **Les enseignants de l'enseignement professionnel, premier semestre 2000/01** *(suite)*

Nombre total d'années de travail	Nombre d'enseignants		Ventilé par qualifications					Heures de travail	
	Total	%	Diplômés de l'université	Pas d'études universitaires	Enseignement post-secondaire professionnel	Enseignement secondaire	Enseignement professionnel, cycle de 3 ans	Plein temps	Temps partiel
0-5	31	7.99			1	30		21	10
6-10	52	13.40	1		1	49	1	50	2
11-15	43	11.08		2	3	29	9	40	3
16-20	46	11.86			12	23	11	46	0
21-25	74	19.07			14	36	24	70	4
26-30	71	18.30		4	17	26	24	70	1
31-35	45	11.60		2	15	21	7	43	2
36-40	22	5.67		1	6	9	6	20	2
41 +	4	1.03		1	1	2		4	0
TOTAL	388	100	1	10	70	225	82	364	24
%	100		0.26	2.58	18.04	57.99	21.13	93.81	6.19

Source : Direction des finances, MES.

En Croatie, la formation initiale est assurée dans les instituts pédagogiques ou les universités, et les étudiants sont formés à l'enseignement d'une ou deux matières. La formation initiale des enseignants incombe au MST et aux établissements d'enseignement supérieur. Les instituteurs de l'école primaire sont formés dans les écoles normales, les instituts pédagogiques et les écoles secondaires. Les professeurs de l'enseignement secondaire sont pour la plupart diplômés des universités où ils ne reçoivent aucune formation spécialement conçue pour les préparer au métier d'enseignant ; ils acquièrent des compétences de base grâce au système des formations complémentaires qui sont données dans les facultés d'éducation, les instituts pédagogiques et les écoles secondaires spécialisées dans la formation des enseignants. Le MST fixe les contingents de recrutement et les conditions de travail de la profession enseignante, mais ses échanges avec le principal employeur, le MES, semblent très limités, ce qui fait que les besoins du marché du travail ne sont pas pleinement pris en compte.

La formation en cours de service des enseignants de l'enseignement général est dispensée pour chaque matière dans les établissements

d'enseignement supérieur. En parallèle, ils perfectionnent leurs compétences pédagogiques. Ils se forment également au cours de la période probatoire qui dure un an et relève de la responsabilité de l'école (expérience de la classe avec supervision). La connaissance des méthodes pédagogiques est évaluée à l'occasion de l'examen d'État (de titularisation), sous la responsabilité de l'Institut pour le développement éducatif.

Les maîtres de l'enseignement professionnel se répartissent sur trois niveaux : les enseignants de sujets théoriques (université), les maîtres des classes pratiques (collèges où le cycle d'études dure deux ans ou enseignement secondaire), et les maîtres-assistants et auxiliaires de l'enseignement pratique (enseignement secondaire).

Le perfectionnement des compétences pédagogiques est assuré par la formation complémentaire (formation pédagogique et méthodes d'enseignement) dans les facultés d'éducation ou les instituts pédagogiques.

La formation en cours de service est organisée dans les facultés, les établissements d'enseignement supérieur et les écoles secondaires professionnelles. Elle est obligatoire pour tous les membres du corps enseignant et est dispensée soit au niveau de l'établissement d'enseignement, soit au niveau du MES. Dans ce dernier cas, elle incombe à l'Institut pour le développement éducatif du Ministère et prend en général la forme de prestations courtes ou de réunions professionnelles distinctes. Pour l'essentiel, l'Institut élabore des programmes de développement éducatif. En 1999, plus de 35 000 enseignants ont été formés dans environ 38 matières comprenant notamment l'éducation entrepreneuriale, l'informatique et les langues étrangères. Les initiatives prises par les ONG et les organismes donateurs pour mettre sur pied des programmes de formation en cours de service plus cohérents et plus longs sont considérées comme des efforts de formation individuels et leurs résultats ne donnent pas droits à des qualification formelles. En outre, certains spécialistes tels que les chefs d'établissements ont peu de possibilités de suivre des cours de formation et ne reçoivent aucune autre formation spécialisée.

Les autorités croates ont récemment examiné la promotion des enseignants et la politique à l'égard du personnel enseignant. Le niveau des rémunérations ne pose pas simplement un problème économique ; il retentit sur l'efficacité du système, la nature du travail effectué dans l'enseignement, et les structures sociales et culturelles. Une disposition législative particulière fixe les critères d'appréciation, en tenant compte des bons résultats du travail effectué avec les élèves, des travaux extrascolaires et de la formation professionnelle. Cependant, les incitations financières sont minimes ou inexistantes, il n'existe que deux niveaux d'avancement et les critères d'évaluation sont vagues. La

rémunération de la profession enseignante doit se fonder sur le mérite. Les critères actuels ne nécessitent ni qualifications particulières, ni formation spécialisée, bien que les enseignants promus soient censés jouer de nouveaux rôles dans la collectivité, notamment le tutorat, la formation professionnelle et le suivi pédagogique.

La situation des enseignants : problèmes et obstacles

- *Manque de possibilités de mise en œuvre pratique des cours de formation*. À l'heure actuelle, un enseignant en formation ou en exercice a peu de possibilités d'apprendre de nouvelles méthodes d'enseignement ou de pratiquer l'apprentissage interactif. Si les professeurs des instituts pédagogiques ne maîtrisent pas eux-mêmes les compétences de l'enseignement interactif et n'appliquent pas les méthodes modernes, la formation des futurs enseignants ne pourra réussir.

- *Une formation initiale inchangée et dépassée*. Tous les futurs enseignants doivent avoir accès aux nouvelles compétences pédagogiques dans le cadre de leur programme d'études, mais surtout par l'exercice d'une pratique de classe accrue, mieux gérée et parfaitement suivie. À présent, rien n'est fait pour remédier aux insuffisances de la formation initiale ou pour l'amender sensiblement.

- *Manque d'un système global de pédagogie professionnelle.* Les enseignants et les élèves-maîtres n'ont pas l'occasion de connaître les méthodes appliquées dans les entreprises et n'ont pas la compréhension indispensable des processus de travail et des technologies nouvelles dans un environnement en mutation rapide. Il s'ensuit une théorisation excessive de la formation qui reste très éloignée du monde du travail fortement changé qui est celui de la Croatie.

- *Faiblesse du prestige des enseignants et de leurs rémunérations.* Le traitement moyen est d'environ USD 500 par mois, mais (le coût de la vie étant très élevé en Croatie) cette somme représente un pouvoir d'achat limité.

- *Absence d'un itinéraire de carrière bien défini pour les enseignants*, à laquelle s'ajoute un système d'avancement qui n'est lié à aucun système de formation ou de qualification particulier qui faciliterait la promotion. Il n'y a pas d'incitations aux résultats. Sachant qu'une

promotion suppose des responsabilités supplémentaires, elle doit aussi comporter des incitations financières, faute de quoi les enseignants ne rechercheront ni l'avancement, ni la valorisation de leurs compétences.

Normes et garantie de la qualité

La nature d'une "norme de l'enseignement" et la question de l'institution chargée de fixer les normes restent fort discutées en Croatie. Elles seront étudiées de près par le Parlement (*Sabor*) dans un avenir proche. Les normes assurent l'égalité des droits dans l'enseignement et l'allocation d'un même niveau de ressources à chaque élève/étudiant fréquentant un niveau donné du système. C'est ainsi que les "normes" renvoient principalement aux moyens (équipements, manuels, installations, etc.), mais pas (encore) aux processus d'enseignement et aux résultats scolaires.

L'évaluation, en tant que fonction du système, de la qualité de l'éducation est pratiquée en Croatie aux niveaux central et régional. Il existe sept directions au MES et cinq autres département régionaux sis à Osijek, Rijeka, Split, Varazdin et Zadar. Comme dans d'autres administrations centralisées, on privilégie le contrôle de la qualité par l'inspection. Un système bien ordonné met en place sa fonction de contrôle au centre et l'applique par l'intermédiaire d'un organe indépendant. Il assure aussi l'équilibre entre le contrôle et les conseils, et encourage les initiatives personnelles plutôt que d'imposer des sanctions.

Les examens se fondent sur l'enseignement (programmes et procédures d'enseignement) et sont préparés et organisés dans les écoles. Exception faite du système de formation combiné, toutes les évaluations ont lieu à l'école ; il n'existe pas d'examen national, même à la fin de l'enseignement primaire. Les élèves des quatre premières classes peuvent passer dans la classe supérieure même s'ils ont une note éliminatoire. À la fin de l'année scolaire 1998/99, près de 96 % d'entre eux ont obtenu de bonnes notes (43 % d'excellentes, 33 % de très bonnes) ; 3.3 % ont réussi les examens de rattrapage tandis que les échecs ne représentaient que 0.6 %. D'après les données officielles, près de 98 % (94 % selon d'autres sources [132]) des élèves qui sortent de l'enseignement primaire continuent dans le second degré. La distribution des élèves entre les filières générale et professionnelle à la fin des huit années d'école primaire repose sur les résultats scolaires, dont l'évaluation dépend des exigences, en grande partie arbitraire, des établissements d'arrivée. L'accès au

[132]. Observatoire national de Croatie - *Rapport national sur l'éducation et la formation* (projet), p. 5.

gymnase est soumis à un numerus clausus. Les candidats qui ne sont pas retenus doivent faire leur choix entre des programmes d'enseignement professionnel moins courus.

La réussite des élèves au gymnase et dans les écoles techniques de quatre ans est nettement meilleure (excellent, 28 %, très bien 42 %) que celle des écoles professionnelles. Les études au gymnase se terminent par un examen (*matura*) préparé et évalué dans les établissements. Les études suivies dans les écoles techniques de 4 ans, tout comme dans les écoles professionnelles de 3 ans, se terminent par un examen final préparé et noté dans les établissements. Quant aux taux de réussite, 96.1 % des élèves des gymnases et des programmes de 4 ans ont réussi la *matura* ou l'examen final au terme de l'année scolaire 1998/99, tandis que dans les programmes de 3 ans, 90.8 % des élèves ont réussi l'examen final. L'examen qui marque la fin des programmes de 4 ans peut mener à l'emploi dans une profession donnée avec la possibilité de se spécialiser ou de suivre une formation complémentaire, ou à la poursuite des études dans l'enseignement tertiaire, le plus souvent dans la même profession. Les examens qui marquent la fin des études dans les programmes de 3 ans (l'examen d'apprentissage dans les programmes du système combiné) ont pour principal objet de trouver un emploi avec la possibilité d'une mise à niveau des connaissances et d'une spécialisation. On estime que 75 % seulement des élèves de l'enseignement professionnel terminent l'enseignement secondaire. En outre, sur la cohorte qui sort des gymnases, un tiers environ des élèves ne poursuivent pas leurs études à l'université, étant donné le caractère très concurrentiel des procédures d'accès.

Il n'existe ni normes nationales ni évaluations ou examens extérieurs, et les résultats ne servent pas à fournir de l'information en retour ou à ajuster les programmes scolaires ou d'autres politiques éducatives. Les experts qualifiés capables d'élaborer les épreuves et de suivre le processus d'évaluation sont rares. La fonction d'évaluation fait partie des responsabilités internes aux écoles et ne s'exerce pas au niveau central comme c'est le cas dans maints autres pays. La fonction d'évaluation ne tient pas suffisamment compte de tous les moyens d'éducation (programmes scolaires, manuels, formation des enseignants, etc.).

Normes et garantie de la qualité : problèmes et obstacles

- *Absence au niveau central d'une fonction cohérente de contrôle de la qualité.* Non seulement il n'existe pas au MES de direction spécialement consacrée au suivi de la qualité à partir de normes convenues, mais les rapports explicites, fondés sur les normes, entre le MES et les services locaux de l'inspection, et entre l'inspection et les autorités et écoles locales, manquent aussi. Le système d'évaluation

des acquis est sous-développé et ne permet pas au MES de faire des comparaisons valables entre les résultats scolaires d'une classe à l'autre, ou entre les écoles et les régions, ou dans le temps.

- *Il n'existe pas pour vérifier la qualité d'organe national et semi-indépendant.* Il n'y a pas dans l'ensemble de la Croatie de corps professionnel compétent qui puisse se charger d'évaluer de façon fiable des acquis scolaires. L'évaluation de la qualité des acquis relève actuellement des écoles, sans que l'on tente de rapprocher leurs résultats de normes nationales ou de tirer des conclusions quant à l'évolution au fil des années.

- *On manque de spécialistes compétents, habilités à évaluer l'enseignement et à en vérifier la qualité*. Il est indispensable de mettre au point des objectifs cohérents et de réglementer le fonctionnement quotidien de l'enseignement afin de donner un cadre à l'évaluation de la qualité à tous les niveaux de l'éducation : administration centrale, écoles, enseignants et élèves/étudiants.

- *Faiblesse des liens entre l'enseignement professionnel et les compétences et qualifications pratiques de la vie réelle.* L'évaluation dans l'enseignement et la formation professionnels (EFP) ne cherche pas à vérifier l'aptitude des élèves à fonctionner dans une situation professionnelle réelle (les compétences). Il n'existe aucun organe (en dehors des fournisseurs de formation) habilité à organiser les examens de l'EFP.

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants

En Croatie, l'éducation préscolaire donnée en dehors de la famille fait partie du système éducatif. Elle assure la protection sanitaire, nutritionnelle et sociale des enfants entre six mois et le début de la scolarité. Toutefois, la fréquentation est faible puisqu'elle ne représente que 30 % de la population totale d'âge préscolaire.

Le premier établissement destiné à accueillir les très jeunes enfants a été créé en 1872. Sous l'ancien régime communiste, certaines initiatives ont été prises afin de faire participer le plus grand nombre possible d'acteurs, mais elles relevaient strictement de la propagande. L'un des premier services de prêt de jouets de la région (1976), *Knjiznica Medvescak*, s'est ouvert à Zagreb. Bien qu'il y ait eu depuis quelques années une augmentation du nombre d'établissements préscolaires due à des initiatives publiques et privées (et notamment confessionnelles), ainsi qu'une diminution du nombre d'enfants de

moins de trois ans fréquentant l'éducation préscolaire à plein temps et une augmentation de ceux qui la fréquentent à mi-temps, la question de l'accueil de tous les enfants d'âge préscolaire dans des programmes adaptés n'a pas été entièrement résolue. Tout enfant doit avoir droit à une éducation et à un accueil organisés hors de la famille.

Le cadre juridique de l'éducation préscolaire a été mis en place en 1997 par la Loi sur l'éducation et l'enseignement préscolaires (*Zakon o predskolskom odgoju i naobrazbi*). L'action avait débuté dès 1991 par la publication des documents suivants : "Lignes directives pour les programmes d'éducation et d'enseignement destinés aux enfants d'âge préscolaire" et "Proposition en vue du développement de l'éducation préscolaire". En Croatie, l'éducation et l'accueil des enfants relèvent de plusieurs secteurs de la société : l'éducation, la santé, la nutrition et la protection sociale. Plusieurs institutions sont spécialement organisées et équipées pour s'acquitter de cette tâche. On peut citer les écoles élémentaires, les écoles maternelles, les communautés religieuses, les institutions culturelles et les associations professionnelles. D'après la loi, l'éducation préscolaire est mise à la disposition des enfants entre l'âge de six mois et le début de l'enseignement primaire.

Les coûts de la fréquentation du jardin d'enfants sont couverts en partie par les autorités locales (fondateurs) et en partie par les parents, en proportion du revenu familial. Cependant, le financement par les administrations locales n'est pas assuré dans toutes les régions, ce qui signifie que dans bien des cas, la répartition des services éducatifs est inégale. Le coût des écoles maternelles augmente tandis que bien des programmes préscolaires qui ont longtemps été gratuits ne le sont plus et sont donc devenus inaccessibles pour les enfants de familles pauvres. Des programmes courts dispensés dans divers établissements sont souvent gratuits, ce qui les rend accessibles à tous les enfants. L'un des problèmes tient au fait que les grandes villes offrent des prestations préscolaires nettement plus variées que les bourgs et villages. Dans les grandes villes, il y a des listes d'attentes par suite du manque de locaux, tandis que dans les plus petites localités, outre le fait que l'on comprend mal la nécessité d'organiser l'accueil des jeunes enfants, les difficultés économiques ne permettent pas de développer le réseau des jardins d'enfants.

À l'heure actuelle, il existe en Croatie plusieurs types de programmes préscolaires : programmes primaires fondamentaux, programmes alternatifs, préparation préscolaire à l'entrée dans le primaire, et programmes à temps partiel. Dans la pratique, les enfants des familles les plus pauvres ne peuvent toujours pas fréquenter l'éducation préscolaire, ce qui préoccupe l'équipe, car ce sont précisément ces enfants qui sont les plus exposés aux carences en matière de nutrition, de santé et d'habitat.

Les programmes préscolaires fondamentaux sont assurés dans les écoles maternelles et sont spécialement conçus à l'intention des parents qui travaillent, ce qui fait qu'ils accueillent les enfants dès 6 mois et jusqu'à l'âge scolaire. Ils sont dispensés du lundi au vendredi, généralement pendant toute la journée, selon deux formules principales – la garderie (pour les enfants de 6 mois à trois ans) et l'école maternelle (de 3 ans à l'âge d'entrée dans l'enseignement primaire). Ils ont pour objet de stimuler et de développer toutes les capacités actuelles et potentielles des enfants ; leur approche est globale.

Les programmes alternatifs sont différents des programmes fondamentaux ou des programmes croates traditionnels en ce qu'ils ont été mis au point dans d'autres pays et introduits dans le système croate sous forme de modèles complexes et clos. Les plus répandus sont les jardins d'enfants Waldorf (Steiner) et Montessori. Leur principale importance vient de ce qu'ils offrent des exemples d'initiatives privées, ainsi qu'un choix de programmes dont la théorie est différente, et qu'ils satisfont quelques-uns des besoins des enfants d'âge préscolaire et de leurs familles.

La préparation préscolaire à l'entrée dans le primaire (l'année qui précède l'entrée à l'école primaire) existe depuis les années 70 (où elle était appelée "petite école"). Ces programmes fournissent 150 heures d'instruction par an et ont des objectifs, des tâches, un contenu et des modalités d'organisation du travail clairement définis. Ils n'ont toutefois pas atteint leur principal objectif qui consistait à faire participer tous les enfants pendant l'année précédant l'entrée à l'école à un programme organisé, dispensé hors du foyer. Dans la Loi sur l'éducation et l'enseignement des jeunes enfants, ce programme (c'est à dire le programme dispensé hors du foyer) est rebaptisé "éducation préscolaire" et élevé au rang d'impératif national, ce qui suppose que les pouvoirs publics mettent en place les conditions nécessaires à son fonctionnement. D'après le projet intitulé "La base de l'organisation du système éducatif en République de Croatie", établi par le MES – Conseil de l'éducation (juin 2000) – en 2010 "une année d'éducation préscolaire serait obligatoire pour tous les enfants âgés de 5 à 6 ans".

Les programmes à temps partiel sont ceux qui accueillent les enfants d'âge préscolaire en continu tous les jours, ou quelques jours par semaine, pour une heure ou deux (la durée des prestations est inférieure à celle des programmes qui durent toute la journée ou sont assurés quelques jours par semaine). Ces programmes à temps partiel ont des objectifs et des contenus différents. Ils sont organisés dans les écoles maternelles, mais vont au-delà des programmes des écoles maternelles à temps plein ou partiel. Dans les écoles maternelles, ces programmes sont dispensés l'après-midi et accueillent tous les enfants, qu'ils fassent ou non partie du programme primaire. Il en est de même

dans d'autres lieux, tels que les bibliothèques, les centres communautaires et les centres de sport. Depuis quelques années, il existe, grâce à des initiatives privées, des programmes d'enseignement des langues étrangères, de la danse, etc. On compte aussi quelques programmes à temps partiel (tels que les ateliers de jeu) pour les enfants réfugiés.

Depuis peu, certains programmes éducatifs sont complétés par le sport, la musique, les langues étrangères, l'enseignement artistique, etc. Ces programmes contribuent grandement à développer la personnalité de chaque enfant et à répondre aux besoins des familles. Ces programmes ont pour avantage de faire partie de la stratégie gouvernementale dans ce domaine. Ils ont l'obligation de rendre des comptes et font l'objet d'une évaluation permanente par les directeurs de programmes qui doivent soumettre des rapports annuels. Les documents consacrés aux grandes orientations ont permis des changements qualitatifs en matière de démocratie et de pluralisme. Des programmes tels que la méthode Montessori, le programme Head Start, le programme d'Emilie Romagne, etc., ont été implantés dans différentes régions en qualité de programmes pilotes et sont actuellement en cours d'extension. Il y a dans ce domaine deux approches principales, l'une qui concerne l'extension d'un domaine donné (sport, musique, langue étrangère), et l'autre qui prévoit des activités structurées (ateliers) pour des groupes d'enfants.

Il existe pour les communautés ethniques et nationales des jardins d'enfants ou des groupes spécialement organisés. Les plus nombreux sont ceux de la minorité nationale italienne (28 groupes) dans le district d'Istria (en liaison avec les écoles primaires italiennes), de la minorité tchèque dans le district de Bjelovar-Bilogora (6 groupes), à Daruvar et à Koncanica. La minorité hongroise a un jardin d'enfants à Zagreb, un autre à Bilje et un autre à Osijek. La minorité nationale allemande a un jardin d'enfants à Osijek. Il y a à Cakovec deux groupes organisés pour les enfants de la communauté ethnique des Rom, tandis que l'Union rom de Zagreb accueille des groupes d'enfants âgés de 2 à 15 ans. L'association humanitaire *Djeca prva* organise pour cent enfants rom en âge de fréquenter l'éducation préscolaire ou les premières années de scolarité des groupes d'école active, auxquels participent aussi des enfants d'autres nationalités, ainsi que les mères. De plus, après la réintégration de la partie croate de la région danubienne, six jardins d'enfants ont été organisés pour les enfants de la minorité serbe à Vukovar, Borovo Naselje, Trpinja et Beli Manastir.

Grâce au climat juridique actuel, à la longue tradition d'éducation préscolaire, et au grand nombre d'experts diplômés de l'université qui participent à la création et à la mise en œuvre des programmes préscolaires, il doit être possible d'augmenter la qualité et la portée de l'accueil et de l'éducation

des jeunes enfants en Croatie. Les professionnels de l'éducation préscolaire sont fortement motivés et les exemples de bonnes pratiques sont mis en commun au cours des échanges qui marquent les séminaires. Ils ont permis de compléter les ressources de l'Institut pour le développement éducatif afin d'assurer plus de formation en cours de service et d'accroître le nombre des participants travaillant sur le terrain. L'abandon de l'éducation préscolaire d'autrefois, didactique et centrée sur l'école, au profit d'une approche centrée sur l'enfant constitue une avancée très positive.

Plusieurs jardins d'enfants gèrent des installations multiples, ce qui peut sensiblement réduire les coûts. L'un de ces établissements visité par l'équipe se compose de trois écoles placées sous la direction d'un seul chef d'établissement. Chacune d'elles a son propre personnel enseignant et de soutien, mais elles ont en commun un spécialiste de la pédagogie, un psychologue et un spécialiste des besoins d'éducation particuliers. En outre, la cuisine de l'établissement principal fournit tous les repas. Ce système semble bien fonctionner et mériterait d'être étudié de plus près en tant qu'option pour d'autres pays de la région.

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants : problèmes et obstacles

- Manque de normes et de manuels scolaires ; insuffisance des ressources matérielles et de l'aide du Ministère ou des autorités locales. Nombre de programmes ne fonctionnent que grâce à l'engagement de leurs directeurs.

- Insuffisance de l'accès. Le coût des écoles maternelles a augmenté ; beaucoup de programmes préscolaires qui étaient gratuits autrefois ne le sont plus, ce qui fait que les enfants des familles pauvres sont nombreux à ne pas pouvoir y accéder.

- Nécessité d'une prise de conscience de la part de l'opinion publique. Il n'existe pas en Croatie de programmes destinés à rendre la société plus consciente de l'importance de l'épanouissement des jeunes enfants. En agissant pour renforcer cette prise de conscience, par l'intermédiaire des médias ou de divers événements, on mobiliserait certaines catégories dont ce n'est pas le principal intérêt personnel ou professionnel, mais qui pourraient contribuer à l'accueil des jeunes enfants (élèves/étudiants, hommes politiques, journalistes, avocats, artistes, contribuables, etc.).

L’enseignement et la formation professionnels

L'enseignement professionnel est dispensé sous la forme de programmes éducatifs d'une durée de 3 et de 4 ans. Il existe aussi des programmes pour les travailleurs insuffisamment qualifiés ou pour les élèves ayant des besoins d'éducation particuliers. Le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en Croatie se caractérise par l'existence d'un "système combiné" qui associe les études et le travail en entreprise. La principale structure se présente comme suit :

> La qualification obtenue en 4 ans (programmes **A**) ; la qualification obtenue en 3 ans peut préparer aux métiers de l'industrie et du commerce (programmes **B**), et de l'artisanat (programmes **C** et **VOB**) ; la qualification obtenue en 1 ou 2 ans (programmes **D**). Il existe aussi des programmes destinés aux enfants ayant des besoins particuliers, aux enfants infirmes et handicapés (programmes **TES**). Tous les programmes comportent un tronc commun général, un tronc commun professionnel (avec des spécialisations ou des qualifications connexes), et une partie en option, étroitement liée au choix de la spécialisation. Dans certains domaines, les élèves peuvent choisir des programmes en option même à l'intérieur de la préparation à un métier donné.

Les programmes d'une durée de quatre ans donnent aux élèves la possibilité de poursuivre leurs études dans les collèges de 2 et de 4 ans, alors que d'autres doivent suivre une année de plus avant de pousser plus loin leurs études. Les programmes techniques de 4 ans sont les plus appréciés, et plus de 41 % des élèves de l'école secondaire s'y inscrivent. Les formations industrielles et artisanales sont fréquentées par 32.7 % des élèves.

Le "système combiné", programme éducatif de 3 ans, a été instauré à titre expérimental en 1996 et fonctionne actuellement pour 55 métiers de l'artisanat. Au titre du programme combiné, les entreprises dispensent la partie pratique de la formation, tandis que les écoles se chargent de l'enseignement général et des matières théoriques de l'enseignement professionnel. Les élèves n'ont pas été aussi nombreux que prévu à choisir cet itinéraire. Les entreprises offrent actuellement plus de places qu'il n'y a d'élèves pour les occuper.

Les écoles professionnelles offrent la quasi totalité des 438 spécialisations répertoriées dans 31 domaines professionnels qui vont de l'agriculture aux services. Le programme d'études a été publié pour la première fois entre 1991 et 1994, et révisé entre 1996 et 1998. Toutefois, les programmes

publiés s'inspirent en grande partie de programmes rédigés antérieurement (entre 1991 et 1994). Ils comprennent les troncs communs des matières enseignées, des troncs communs d'enseignement professionnel et une partie en option. Entre temps, outre d'importants progrès technologiques, certains grands changements sont intervenus dans la structure du commerce en République de Croatie. La majorité des spécialisations énumérées a donc cessé d'être nécessaire. Comme dans l'ensemble du système d'enseignement professionnel, le concept des "compétences de base" demeure thématique, sans orientation des programmes vers l'acquisition de compétences, de qualifications et de mentalités moins spécialisées. Faute d'information suffisante de la part du marché du travail, il est indispensable de réviser l'ensemble de la préparation à l'emploi et de donner aux élèves la possibilité de se déplacer d'une filière à l'autre ou de cumuler les spécialisations.

Les connaissances et les compétences acquises dans les programmes d'enseignement et de formation professionnels exigent une base théorique et pratique débouchant sur une éducation souple et adaptable qui permette aux jeunes de se qualifier pour les empois offerts par le marché du travail actuel. Le chômage des jeunes (de 15 à 25 ans) est déjà élevé (45.5 % de la tranche d'âge de 15 à 29 ans, en pourcentage de tous les chômeurs inscrits en 1999). Ce taux devrait encore s'élever si l'EFP n'est pas modifié, et si les perspectives d'emploi se dégradent encore. Les débouchés sont plus intéressants pour les diplômés des programmes de 4 ans d'enseignement technique qui préparent aux métiers de "techniciens", et pour ceux qui ont suivi les programmes de la "formation combinée" où la théorie et la pratique se rejoignent au sein d'un programme intégré.

C'est parce que le système d'EFP avait mauvaise réputation qu'il lui a été difficile au fil des ans d'embaucher des enseignants et des formateurs ; il s'ensuit que le choix des professeurs laisse à désirer. À l'heure actuelle, cependant, la situation est très favorable par suite des excédents de main d'œuvre de l'économie et des pressions qui s'exercent en faveur de l'emploi dans les écoles.

Les enseignants des écoles professionnelles se divisent en quatre catégories sensiblement différentes. Les professeurs qui enseignent les matières de l'enseignement *général* sont formés dans les universités et hautement spécialisés (ils ont en général suivi quatre années d'études dans une ou deux matières). Les femmes sont plus nombreuses que les hommes et n'enseignent le plus souvent qu'une seule matière. Parallèlement à leur spécialisation, ils ont étudié la pédagogie à l'université. Les professeurs qui enseignent les matières *théoriques* de l'enseignement professionnel constituent une catégorie intermédiaire : ils ont une éducation technique (par exemple, comme ingénieurs

diplômés) et ont, en général, au cours de la première année qui suit leur embauche dans une école, suivi des cours supplémentaires de formation en cours de service (pédagogie, didactique, méthodes d'enseignement) à l'université. Les professeurs qui enseignent les matières *pratiques* sont ingénieurs, tandis que les *maîtres-assistants de l'enseignement pratique* ont achevé leurs études secondaires professionnelles et sont obligés de passer l'examen de pédagogie, de didactique et de méthodes d'enseignement dans les classes professionnelles de l'éducation complémentaire. Les instructeurs et superviseurs qui enseignent en entreprise sont nombreux à n'avoir aucune qualification pédagogique. Toutefois, la formation des formateurs du système combiné est, dans la mesure du possible, assurée par la Chambre des métiers.

La restructuration rapide de l'économie croate et le déclin des grandes entreprises d'État entraînés par la privatisation et les répercussions de la guerre ont eu d'importants effets adverses sur les rapports entre les entreprises et les écoles professionnelles. Celles-ci ne se sont pas adaptées assez rapidement aux changements et aux besoins des petites et moyennes entreprises. Il faut désormais tenter résolument de restructurer les écoles professionnelles, en mettant l'accent sur la qualité (en en réduisant éventuellement le nombre), avec une conception plus décentralisée et nettement moins spécialisée des programmes, et obtenir la participation pleine et entière de l'industrie et du commerce dans les localités.

L'EFP : problèmes et obstacles

- *Rapports insuffisants à l'interface entre l'EFP et l'économie*. Les partenaires sociaux n'ont guère d'influence sur la politique d'éducation. Or les écoles professionnelles, plus encore que les écoles d'enseignement général, doivent entretenir des liens étroits avec leur environnement local pour que les jeunes qui en sortent trouvent du travail.

- *Manque de structure de la formation des enseignants.* Qu'il s'agisse des enseignants ou des formateurs et de la formation initiale ou de la poursuite du système d'EFP, la formation initiale et la formation en cours de service manquent de cohérence et de coordination. Les élèves-maîtres n'ont pas l'occasion de se familiariser avec les méthodes de l'entreprise et n'ont donc pas la compréhension indispensable des processus de travail et des nouvelles technologies. L'insuffisance des qualifications des enseignants et des instructeurs de travaux pratiques dans les ateliers scolaires ou les établissements (exception faite de quelques formateurs du système de formation

combinée) constitue un sérieux obstacle au développement d'un système d'EFP remis à neuf en Croatie.

- *Les partenaires sociaux méritent plus d'attention*. Il faut remédier à l'absence de parties prenantes (locales) dans la mise en place et l'organisation de l'enseignement et de la formation professionnelles. À l'heure actuelle, les rapports avec les entreprises ou les institutions locales sont, à l'exception du système combiné, fondés sur des arrangements assez informels. Qui plus est, la situation économique défavorable, ainsi que le manque de soutien, financier et autre, de la part du MES, limitent l'expansion du système de formation combiné.

- *Manque d'appréciation sociale de la valeur de l'EFP*. On a l'impression que la fréquentation et l'achèvement de l'enseignement professionnel débouchent sur des qualifications médiocres. Les élèves sont orientés précocement vers ce type d'enseignement, mais les parents et les élèves sont nombreux à y voir un "deuxième choix" pour ceux qui n'ont "pas réussi" à entrer dans l'enseignement secondaire général. Par ailleurs, le système n'est pas bien adapté aux besoins du nouveau marché croate du travail : le chômage des jeunes est très élevé et nombre de jeunes ne trouvent pas de travail dans leur domaine de spécialisation (souvent dépassé).

Tableau 6. **Domaines de l'enseignement professionnel et nombre de programmes en vigueur au début de l'année scolaire 1998/99**

Domaine d'enseignement	Number of programmes						
	A	B	C	VOB	D	TES	Total
Génie mécanique	11	15	16	16	1	10	69
Construction navale	1	4	-	3	8	-	16
Métallurgie	1	4	3	3	2	-	13
Ingénierie électro-technique et électrique	10	4	4	4	2	1	25
Géologie, extractions minières, pétrole	4	4	-	-	4	-	12
Economie et commerce	4	1	-	1	-	5	11
Restauration et tourisme	2	4	-	2	4	4	16
Agriculture	3	6	-	-	1	5	15
Transformation des denrées alimentaires	1	7	4	4	-	4	20
Médecine vétérinaire	1	-	-	-	-	-	1
Sylviculture	1	-	-	-	-	-	1
Traitement du bois	1	-	8	3	1	7	14
Génie civil, relevé de plans, matériaux de construction	6	14	5	4	7	3	39
Transports routiers	1	2	-	-	-	-	3
Transports intérieurs	1	1	-	-	1	-	2
Transports maritimes, fluviaux et portuaires	5	2	-	-	3	-	10
Communications postales	1	1	-	-	-	1	3
Transport aérien	1	-	-	-	-	-	1
Transport ferroviaire	7	7	-	-	-	-	14
Technologie chimique	2	4	3	-	2	-	11
Graphisme	6	5	12	-	-	7	30
Textiles	5	7	3	5	1	7	28
Travail du cuir	2	-	3	1	2	9	17
Santé	7	-	-	-	1	-	8
Services personnels	-	-	3	4	-	-	7
Autres services	-	-	7	6	3	5	21
Optique et traitement du verre	1	-	2	2	1	-	6
Affaires intérieures et protection	3	1	-	-	4	-	8
Total	88	93	73	58	48	68	428

Source : "L'école secondaire professionnelle : où, comment, pourquoi ?", Ministère de l'éducation et des sports, Zagreb.

L'enseignement supérieur

Ce secteur du système relève du Ministère de la science et de la technologie (MST). Au niveau national, les questions importantes sont aussi examinées par le Conseil national pour l'enseignement supérieur (CNES) qui comprend des représentants des établissements d'enseignement supérieur (EES), du MST et d'autres institutions de l'État. Pour ce qui est de la stratégie, les contacts entre les deux ministères semblent rares ou nuls. Au niveau des établissements, un groupe de travail fonctionne d'ores et déjà, mais ses effets sur le système restent à voir. Les EES sont autonomes en théorie, car la fonction de contrôle incombe au MST. C'est le MST qui nomme le personnel et fournit directement les crédits à chaque faculté. En conséquence, la réalité de l'autonomie institutionnelle est contestable et les méthodes de gestion moderne font défaut. Il s'ensuit que les universités ont du mal à suivre leurs propres orientations. (En Croatie, le système d'enseignement supérieur pâtit d'une gestion centralisée, alors que dans certains pays c'est l'enseignement supérieur qui a le premier ouvert la voie de la décentralisation).

On reconnaît en général que la Loi de 1994 sur l'enseignement supérieur n'a pas établi le cadre équilibré nécessaire aux réformes du système. Nombre d'aspects sont à peine évoqués dans les documents officiels (notamment, l'éducation continue, l'éducation post-secondaire, l'apprentissage tout au long de la vie) ; la nouvelle législation proposée par le MST est actuellement à l'étude. Dans le nouveau document, certains changement importants sont envisagés, tels que l'autonomie des EES, l'instauration d'un nouveau système de garantie de la qualité, une gestion interne plus efficace, de nouvelles procédures pour l'élaboration des programmes universitaires, l'adoption d'un financement lié aux critères de résultats, etc. Le projet de loi prévoit une réduction sensible du rôle de l'État dans la gestion des EES et dans les questions universitaires. On y souligne le rôle important des forces du marché dans le financement des EES et leur fonctionnement d'ensemble. La direction des EES, de même que le milieu universitaire en général, sont hostiles à certaines dispositions de la législation proposée.

Les mécanismes de financement du système d'enseignement supérieur sont à la fois fortement centralisés et inefficaces. Les facultés sont financées directement par le MST. La direction centrale de l'université ne dispose pas des leviers financiers qui lui permettraient d'influer sur les activités des facultés. Qui plus est, les mécanismes de financement sont en général bureaucratiques car les crédits ne sont pas alloués sous la forme d'une somme forfaitaire et le financement de toute activité doit faire l'objet d'une demande distincte adressée au Ministère. Dans la nouvelle législation proposée, les mécanismes de

financements sont très simplifiés et supposent le transfert de sommes forfaitaires à la direction centrale de l'université.

Le système croate d'enseignement supérieur comprend 4 universités et 16 collèges polytechniques. L'université de Zagreb est la plus importante du pays, avec 32 facultés et plus de 60 000 étudiants. Cependant, le concept "d'écoles professionnelles supérieures" (*visoke strucne skole*), adopté en 1998 pour constituer un système parallèle à celui des universités, n'est pas bien compris par les parents et les étudiants et devrait être étudié de plus près au cours des années à venir, en tant qu'option de substitution de l'enseignement tertiaire. Le "fédéralisme" est très répandu dans les universités de Croatie ; les facultés y jouissent d'une grande indépendance en matière de financement et d'enseignement et sont considérées comme des entités juridiques à part entière. Par ailleurs, aux termes de la Loi de 1994 sur l'enseignement supérieur, la préparation de la maîtrise fait désormais partie des études universitaires.

La mise en place en 1998 d'études supérieures non universitaires et de trois niveaux dans les études universitaires constitue une évolution très positive. La souplesse du système et son adaptation aux besoins des individus et aux exigences du marché en ont été grandement améliorées. À l'heure actuelle, il n'existe pas en Croatie d'universités privées bien que la législation en vigueur prévoie la création d'universités et de collèges ne relevant pas de l'État. Au cours des dernières années, le Conseil national pour l'enseignement supérieur a refusé plusieurs propositions, mais quatre collèges privés ont été créés. La nouvelle législation proposée prévoit une procédure plus libérale pour la création d'EES privés.

Le nombre de personnes qui travaillent dans l'enseignement supérieur en Croatie s'élève à 7 563, dont 5 871 dans les universités et 1 692 dans d'autres EES. Le taux d'encadrement est de 12 : 1 dans les universités et de 16 : 1 dans les collèges d'État. Ce taux est de 7.2 : 1 dans les collèges privés. Conformément aux dispositions législatives, le personnel universitaire est nommé par contrat pour une durée de cinq ans. Après une procédure d'évaluation et de réélection dans les facultés, les contrats peuvent être renouvelés. Le renouvellement des contrats repose sur l'appréciation des activités d'enseignement et de recherche. Malgré ces dispositions, aucun professeur n'a jusqu'à présent été relevé de ses fonctions sur la base de résultats d'évaluation. Par suite des pressions économiques des dernières années, de nombreux universitaires acceptent des cours supplémentaires, le plus souvent dans d'autres EES. Pris comme ils le sont par des cours très nombreux, il leur reste peu de temps pour faire de la recherche intensive ; par ailleurs, le financement des activités de recherche du personnel des EES est très limité. Le MST alloue des bourses de recherche sur concours, mais leur montant est si

faible que les chercheurs sont peu motivés pour poser leur candidature. Inévitablement, la qualité de l'enseignement et de la recherche s'en ressent.

Le contenu des programmes d'études des EES croates a été profondément remanié au cours des dix dernières années. C'est dans les sciences sociales et humaines que les changements ont été les plus étendus. La diversification de l'enseignement supérieur est un aspect important des réformes du secteur et l'éducation du niveau des collèges en fait désormais partie, à côté des trois niveaux de l'enseignement universitaire. Compte tenu de cette évolution, la question de la garantie de qualité dans les différents niveaux de l'éducation devient prioritaire.

Au cours des années 90, la proportion des jeunes issus de l'école secondaire qui ont poursuivi leurs études dans l'enseignement tertiaire a augmenté de plus de 35 %. Il n'en reste pas moins qu'un tiers environ de ceux qui sortent de l'enseignement secondaire général n'entrent pas dans l'enseignement supérieur. Les candidats doivent satisfaire certaines exigences de caractère général et passer un examen d'entrée, organisé par les établissements d'enseignement supérieur ou les facultés elles-mêmes. C'est une procédure très sélective, mais malgré cela, on trouve près d'un tiers (31.3 %) de la cohorte d'âge correspondant à l'université ou dans les programmes non universitaires de l'année universitaire 1999/2000. Ils étudient en majorité (73 %) dans l'une des quatre universités d' État. L'admission dans les EES repose sur les résultats de l'examen d'entrée et, dans une moindre mesure, du diplôme de l'enseignement secondaire. On envisage actuellement de remplacer les examens d'entrée par un examen national (la *matura*). Toutefois, aucune politique cohérente n'a encore été adoptée sur ce point et les EES sont en général hostiles à une admission reposant uniquement sur les résultats des examens nationaux. Cela tient en partie à leur crainte de voir réduite leur autonomie en matière de sélection, mais aussi à l'existence d'un système florissant (et lucratif) de cours particuliers préparant les élèves du secondaire aux examens d'entrée à l'université.

Il y a deux catégories d'étudiants dans les EES croates : ceux dont les dépenses sont couvertes par l' État et ceux qui paient des droits d'études. Les droits vont habituellement de USD 250 à 1 000 par année universitaire, selon les divers domaines d'étude. À l'heure actuelle, 40 % des étudiants environ acquittent des droits. Le revenu ainsi procuré représente une partie importante du budget des EES (environ 50 % du budget annuel de l'Université de Zagreb).

L'enseignement supérieur : problèmes et obstacles

- *La coordination entre le MES et le MST*, qui se sont officiellement séparés il y a plusieurs années, n'est pas toujours d'un niveau suffisant.

Plusieurs problèmes qui restent posés auraient tout à gagner de l'élaboration de politiques cohérentes à l'échelon national, notamment la mise au point conjointe de nouveaux programmes, la formation initiale et en cours de service des enseignants, l'admission dans l'enseignement supérieur, et autres.

- *La structure de gestion interne des EES*, avec leurs facultés très indépendantes, oppose un sérieux obstacle à l'adoption, dans l'ensemble du secteur, de positions claires à l'égard de changements importants du système : nouvelle législation, évolution des mécanismes de financement, etc.

- *Le problème de la décentralisation* est important dans deux autres domaines de l'enseignement supérieur où, si les établissements sont théoriquement autonomes, la tutelle incombe en très grande partie au MST qui nomme le personnel et assure le financement des facultés plutôt que de l'université proprement dite. Il est donc difficile pour l'université (considérée dans son ensemble et non comme un conglomérat de facultés indépendantes) d'appliquer des politiques institutionnelles cohérentes. Il se peut que la législation proposée contribue à résoudre ces problèmes, notamment celui du financement, tout en permettant la mise en place d'un meilleur système de garantie de la qualité.

- *Aux termes de l'actuel système de financement centralisé, la direction des universités n'est pas en mesure de mettre en œuvre des politiques institutionnelles cohérentes*. En effet, la direction centrale de l'université – le recteur et le "sénat" universitaire – a peu d'influence sur une évolution générale de l'université qui en ferait une institution saine et prospère. Il y a de nombreux exemples de chevauchement des départements dans diverses facultés. L'actuelle structure oppose des obstacles à l'étude interdisciplinaire.

- *La place faite à l'introduction des mécanismes "du marché" dans le système d'enseignement supérieur est excessive*. Les besoins et les exigences du marché doivent certes influer sur le nombre des étudiants dans les différentes disciplines, le niveau de l'enseignement dispensé, les compétences et les qualifications acquises. Cependant, le financement global des EES doit dépendre de critères tels que la qualité de l'enseignement, les résultats de la recherche, la diversité des services éducatifs proposés et d'autres facteurs, plutôt que tenter de

suivre un "marché" fluctuant de disciplines dont la popularité varie dans le temps.

Recommandations

Recommandations : orientation et gestion

Le Gouvernement devra définir une vision stratégique de l'éducation, fondée sur une conception cohérente de la réforme et permettant de définir d'autres objectifs. Il faut disposer des coûts d'opportunité des orientations et des actions diverses.

- *Au niveau central, les acteurs (les ministères) doivent donner la priorité aux actions en faveur de la réforme*. Les impératifs les plus essentiels sont les suivants : créer une instance d'évaluation au niveau pré-tertiaire, restructurer l'enseignement (secondaire) professionnel, et définir clairement l'autonomie institutionnelle au niveau tertiaire. D'une façon générale, il est indispensable de renforcer le rôle de l'administration centrale dans la formulation des politiques et des priorités tout en réduisant sa participation à la "gestion" des processus et des règlements aux niveaux inférieurs.

- *La décentralisation doit être considérée comme le moyen d'atteindre certains objectifs.* Certaines fonctions du système doivent demeurer au niveau central (notamment le contrôle de la qualité et la fixation de normes de connaissance théorique et pratique), alors que d'autres devront être peu à peu transférées au niveau local (par exemple, la gestion des écoles et l'élaboration des programmes d'études). Il semble nécessaire d'accroître l'autorité des administrations locales et des directeurs d'écoles dans la gestion des prestations offertes.

- *Le Ministère de l'éducation et le Ministère de la science et de la technologie doivent tous deux faire appel aux analyses de données précises* pour élaborer leurs politiques et prendre leurs décisions. Les orientations et les décisions qui ne se fondent pas sur des données réelles et sur la remontée de l'information à partir du système risquent d'être préjudiciables. Il conviendra de mettre en place, à l'intérieur du système éducatif et au-delà, des systèmes d'information qui rendront possibles une planification efficace et la réalisation des objectifs recherchés.

- *Le pays devra faire appel à l'aide extérieure, car il y a bien des domaines où les ressources locales sont insuffisantes ou inexistantes.*

Il faudra que la cohésion soit plus forte à l'avenir entre les divers programmes et projets déjà mis en place et ceux qui bénéficieront de l'aide extérieure.

- *L'attitude à l'égard de la réforme du système éducatif devra être la même dans tous les services et départements de l'administration*, qu'il s'agisse des écoles, de l'enseignement supérieur, de l'éducation post-secondaire, de la formation continue et de l'apprentissage tout au long de la vie.

- *Il serait bon que le Gouvernement rédige un document, tirant parti des travaux déjà menés à bien, qui présenterait sa conception de l'avenir de l'éducation en Croatie*, et montrerait comment se fait l'articulation avec le futur de l'économie et de la société, et ensuite une "liste d'actions" énumérant les étapes suivantes à court et à moyen terme. Ce document devra faire suite à une importante consultation et à un grand débat public, semblables à ceux qui ont eu lieu au sujet de la réforme du système scolaire.

- *La législation doit définir clairement les responsabilités respectives du Gouvernement* et des autorités locales dans le contexte de la décentralisation, ainsi que celles des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes à tous les niveaux. Il serait utile d'examiner les rôles et responsabilités des autorités centrales, régionales et locales en matière d'élaboration des politiques, d'organisation et de financement de l'enseignement.

- *La législation proposée sur l'enseignement supérieur devra renforcer aussi bien l'autonomie des établissements que des universités*, par opposition aux facultés, au moyen d'amendements apportés aux mécanismes de financement et de contrôle. Elle devra prévoir des systèmes efficaces de suivi et de contrôle de la qualité et des mesures permettant d'assurer la transparence.

- *Les besoins de renforcement des qualifications des divers partenaires devront être définis*, et les moyens trouvés pour rendre ceux qui travaillent au centre et dans les régions mieux à même de s'acquitter de leurs responsabilités. Dans ce domaine, les compétences internationales et le financement par les donateurs pourraient être utilement exploités.

Recommandations : programmes, normes et évaluation

- *Les principes sur lesquels repose l'élaboration des programmes centralisés doivent relever d'un schéma et de ses annexes.* Il incombe au centre d'élaborer les programmes à divers niveaux administratifs, de recueillir et de diffuser les informations, de comprendre les besoins du développement sociétal et de les rapprocher des politiques éducatives. À l'heure actuelle, les compétences nouvelles les plus importantes pourraient inclure les langues, les techniques de communication, la capacité de résolution des problèmes, le travail en équipe et l'orientation par projets.

- *Un groupe consultatif devra être mis en place pour fixer le cadre du tronc commun des matières enseignées* et définir les nouveaux examens conçus en fonction des normes du programme. Ce groupe devra convenir des objectifs d'un tronc commun destiné à promouvoir les qualifications et faciliter l'apprentissage actif. Les manuels et les matériels pédagogiques devront être révisés et adaptés pour prendre en compte les impératifs et les normes du tronc commun. Les politiques et les pratiques de la formation des enseignants devront, elles aussi, être aménagées pour refléter les normes du tronc commun et de l'évaluation, et les établissements scolaires devront avoir plus d'autorité pour adapter le tronc commun et les programmes d'enseignement aux exigences locales.

- *Il est indispensable de disposer de normes d'évaluation* (tenant compte des résultats appréciés en fonction des normes). La fonction du contrôle de qualité doit être transférée au niveau qui lui convient, c'est-à-dire au niveau central. Un Conseil national de suivi et d'évaluation de la qualité devra être créé et chargé d'évaluer les résultats des élèves, des enseignants, des écoles et des régions. Il aura pour objet de définir les orientations en matière d'évaluation, de fixer des normes et d'organiser à intervalles réguliers les activités de suivi et d'évaluation. Il élaborera également, en collaboration avec les universités, le schéma d'ensemble des examens de fin d'études obligatoires et secondaires.

Recommandations : le financement

- *De nouvelles propositions devront être élaborées en vue de la mise au point d'une formule de financement unitaire par formule*. Un nouveau mécanisme d'affectation de crédits fondé sur le nombre des élèves/étudiants (pondéré le cas échéant pour tenir compte des

spécificités d'une école ou d'un établissement) et d'allocation de subventions forfaitaires devra être piloté au niveau régional.

- *Il conviendra de mettre en place un nouveau schéma permettant de diversifier les sources de financement*, y compris des incitations à la participation privée au financement de l'éducation. Il pourrait comprendre les droits d'études dans l'enseignement et la formation tertiaires, et prévoir l'attribution de bourses aux étudiants les plus démunis.

- *L'affectation géographique actuelle des dépenses publiques d'éducation* devra être amendée au moyen de formules permettant de compenser les inégalités. Les nouveaux modèles d'affectation devront augmenter les ressources disponibles et allouer les crédits de façon à la fois plus efficace et plus équitable.

Recommandations : les enseignants

- *Il faut prévoir un cadre institutionnel en vue de la formation des enseignants.* Le MES devra créer des centres régionaux de perfectionnement professionnel. Cette démarche devra être décentralisée et élargie en y faisant participer des prestataires de formation semi indépendants et non gouvernementaux. L'une des options possibles consisterait à organiser une formation en cours de service à distance à l'intention des enseignants. D'autres domaines devront faire l'objet de programmes de formation ; certains revêtent une grande importance pour les chefs d'établissements (par exemple la gestion de l'éducation, l'administration des écoles, le financement).

- *Le système actuel de formation continue des enseignants devra être restructuré* pour éviter les différences de prestige entre les maîtres de classe et les professeurs spécialisés, et pour favoriser l'acquisition des compétences pédagogiques modernes. Tous les futurs enseignants devront avoir accès à la formation aux techniques pédagogiques, quel que soit l'établissement dont ils sont issus. Plus important encore, il faudra mettre à la disposition de la formation pratique à l'école et en classe tout le nécessaire, c'est-à-dire : assez de temps, des formateurs bien formés, l'orientation et l'information en retour. Les artisans de la réforme pourraient s'intéresser à ce qui se fait dans les pays voisins qui ont récemment restructuré leurs systèmes de formation des enseignants.

- *Il conviendra de mettre en place un système cohérent de formation continue des enseignants*. Il devra se fonder sur une analyse approfondie des besoins et, en plus des ressources disponibles au temps du système précédent, il faudra prévoir l'allocation de crédits supplémentaires. Nous recommandons d'une part, que le financement aille directement aux écoles, que celles-ci soient encouragées à organiser une formation couvrant la totalité de l'établissement et dispensée sur place plutôt que d'envoyer les membres du personnel assister à des séminaires, et d'autre part, qu'au lieu d'un seul fournisseur de formation, les écoles puissent faire leur choix parmi des prestataires divers, figurant, si c'est nécessaire, sur une liste de fournisseurs de qualité "approuvés", établie par le MES. Il appartient aux pouvoirs publics de fixer les finalités et les cibles de la formation et de définir les objectifs pour les cohortes d'enseignants en formation. Ces objectifs pourront être définis à l'occasion d'un dialogue entre les responsables publics de la politique scolaire, les ONG intéressées et la communauté professionnelle plus largement conçue. Les prestataires pourront alors entrer en concurrence pour mettre au point des cours conformes aux objectifs fixés.

- *La formation des chefs d'établissements est particulièrement importante pour la réussite de la réforme.* Le champ couvert par les compétences qui leur sont demandées connaît une évolution spectaculaire à mesure que le système se décentralise. Dès lors qu'une formation continue adaptée sera mise en place, la sélection au mérite des nouveaux chefs d'établissements deviendra une réalité. Pour que les changements soient menés à bien dans les écoles mêmes, les chefs d'établissements devront être formés avec leurs équipes et la mise en œuvre de projets scolaires devra être considérée comme faisant partie intégrante du dispositif de formation et comme l'indicateur définitif de sa réussite.

- Il faut améliorer le professionnalisme et le prestige de la profession enseignante afin d'attirer une nouvelle génération d'enseignants qualifiés. Il conviendrait d'instaurer un barème salarial différencié pour introduire dans le système des incitations et la nécessité de rendre des comptes. Les critères d'évaluation doivent être définis au moyen d'un dialogue entre les enseignants et leurs employeurs ; ces critères seront fondés sur les résultats, équitables, faciles à interpréter et destinés à améliorer l'apprentissage par les élèves (et pas seulement l'amélioration des techniques d'enseignement). Les qualifications requises pour progresser dans le système devraient devenir disponibles

grâce au nouveau dispositif de formation en cours de service qui reposera désormais davantage sur les compétences que sur les acquis théoriques.

Recommandations : l'éducation préscolaire

- *Il faudra prêter plus d'attention à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants*, car le nombre des familles où les deux parents travaillent et des familles monoparentales s'accroît. Il est urgent d'augmenter la capacité des jardins d'enfants afin que les enfants soient plus nombreux, non seulement à participer à un programme préscolaire quelconque, mais aussi à pouvoir choisir les types de programmes (durée, temps, lieu et objectifs) qui leur conviennent le mieux ainsi qu'à leurs familles. A cet égard, il faudra trouver des incitations (notamment des avantages fiscaux) pour stimuler l'investissement privé dans l'éducation préscolaire, tant publique que privée.

- *La réussite de tout programme d'éducation des jeunes enfants dépend de la participation active des parents.* Il est donc important que les partenariats soient aussi nombreux que possible entre les jardins d'enfants, les familles et la collectivité locale. Il faudra renforcer les compétences et la confiance des parents afin d'élever la qualité de l'éducation des jeunes enfants au moyen de programmes s'adressant conjointement aux enfants et aux parents. Ces programmes auront pour objet de rendre les parents plus sensibles aux spécificités de la prime enfance et d'accroître leur participation active à l'épanouissement de leurs enfants.

- *L'éducation préscolaire n'est pas obligatoire*, ce qui signifie que les enfants la fréquentent plus ou moins longtemps (d'un à quatre ans) et ne peuvent donc pas tous obtenir les mêmes résultats. Les programmes préscolaires devront donc être personnalisés autant que possible. Pour créer un réseau de programmes préscolaires visant à satisfaire les besoins de développement des enfants, la coopération des institutions étatiques et sociales, des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des établissements publics et privés et des familles est indispensable.

- *Les collectivités locales doivent être mobilisées pour promouvoir la qualité de l'éducation préscolaire.* Il faut bien faire prendre conscience de l'importance de l'éducation préscolaire, et du rôle décisif que jouent les adultes dans l'épanouissement de l'enfant. Cette

prise de conscience pourra se faire grâce à la coopération des médias et à la publication de brochures et d'affiches.

- *Il faudra mettre au point des procédures permettant de vérifier les aptitudes personnelles* (telles que l'expression verbale, les capacités cognitives et l'état affectif) des enfants en tenant compte de leur âge chronologique, en particulier au cours de l'année préscolaire obligatoire proposée (en 2010) pour tous les enfants âgés de 5-6 ans. En cherchant soigneusement à savoir s'ils sont prêts pour l'école, on devrait aider les enfants à s'adapter sans heurts à la première classe de l'école primaire. On pourra aussi, ce faisant, identifier dès que possible les difficultés d'apprentissage ou les problèmes sociaux ou comportementaux qui risqueraient de freiner la réussite scolaire de l'enfant.

Recommandations : l'enseignement professionnel

- Il est particulièrement important de créer des partenariats efficaces et compétents à tous les niveaux pour favoriser la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels. Une information structurée sur le marché du travail permettra d'évaluer l'efficacité du système actuel et aidera les planificateurs de l'enseignement professionnel à réagir.

- Les modalités modernes de la production et les nouveaux types d'organisation du travail exigent une main d'œuvre hautement compétente, dotée de qualifications diverses, capable de prendre des initiatives, d'agir par elle-même et de perfectionner sans cesse ses connaissances théoriques et pratiques. La conception moderne de l'enseignement et de la formation professionnels appelle une préparation générale et polyvalente à l'emploi dans laquelle l'accent est mis – outre les qualifications technologiques et techniques – sur l'acquisition des compétences sociales et méthodologiques essentielles.

- Trois idées force pourraient guider la révision du système national des qualifications professionnelles, des programmes, de l'évaluation et de l'attribution des certificats et diplômes en Croatie. Ce sont l'apprentissage tout au long de la vie, l'intégration du travail et des études et l'esprit d'entreprise.

- Il faudrait en Croatie, pour mener à bien la réforme des programmes, plusieurs établissements centraux de soutien dotés des ressources

nécessaires. Il s'agit notamment des structures permettant d'organiser le dialogue, d'analyser les besoins en qualifications du marché du travail, d'examiner et d'enregistrer les normes de qualification, d'approuver les programmes, d'organiser et de faire passer les examens et de dispenser divers types de formation.

- Afin de tirer parti des expériences déjà vécues et d'accroître le sentiment d'appartenance des enseignants, on doit les faire participer systématiquement à la conception des réformes et des plans d'action qui y sont liés. Il faudra susciter une prise de conscience chez les acteurs locaux et leur assurer une formation guidée (mentors) pour mettre au point des solutions nationales durables et procéder à leur mise en œuvre effective.

- Une révision des systèmes de formation initiale des enseignants et de formation des formateurs, à partir de la création d'un système holistique de pédagogie professionnelle au niveau universitaire, s'impose. De même, l'infrastructure indispensable à la formation en cours de service (installations, programmes et personnel) de l'EFP devra être renforcée tandis que des efforts de formation en série devront être faits pour lancer et soutenir le processus de réforme.

- Au cours de la formation des enseignants et formateurs de l'EFP, on devra mettre l'accent, entre autres, sur la connaissance des méthodes de travail, des connaissances et compétences techniques et technologiques, des techniques pratiques d'élaboration des programmes d'études en réponse à l'évolution du marché du travail, les techniques modernes de présentation, l'aide à apporter à l'apprenant, la conception et l'utilisation des nouveaux auxiliaires et équipements pédagogiques, ainsi que le "coaching" et le tutorat au cours de l'enseignement quotidien (pour les formateurs d'enseignants).

- Les chefs d'établissements ont besoin d'être formés à la planification et à la gestion financières, préparés à la direction démocratique, de connaître les concepts permettant de promouvoir l'innovation pédagogique et de vérifier la qualité dans les écoles, la constitution de réseaux régionaux, ainsi que la conception des projets, la sélection, le travail sous contrat, le suivi et l'évaluation.

Recommandations : l'enseignement supérieur

- *L'autonomie des établissements d'enseignement supérieur doit être renforcée grâce aux changements de la législation*. Il faut cependant

que l'État continue d'être en mesure de superviser l'efficience des dépenses publiques consacrées au système, la qualité de l'enseignement et de la recherche, et que les EES soient redevables devant l'opinion publique de la qualité des services qu'ils assurent.

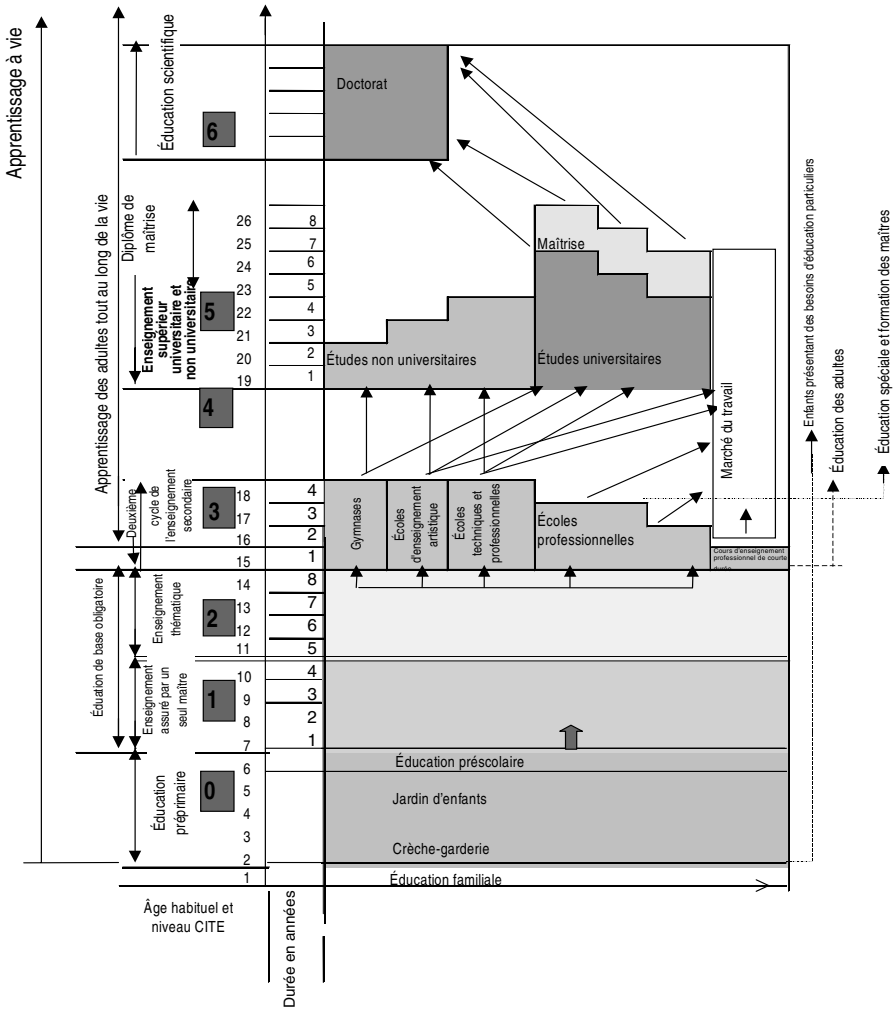
- *Les changements envisagés des mécanismes de financement des EES devront être soutenus.* L'expérience internationale montre que le transfert de sommes forfaitaires à la direction centrale de l'université plutôt qu'aux facultés contribue à un fonctionnement plus efficace. Il conviendra de mettre au point des procédures en vue d'un financement équilibré afin de tenir compte de l'autonomie de chaque faculté et d'assurer de façon générale la rentabilité des dépenses.

- *Nombre de pays ont mis en place une agence nationale d'évaluation et d'homologation* pour faire en sorte que les EES soient tenus de rendre des comptes au sujet de leurs activités, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement et de la recherche. La création dans les EES de systèmes d'évaluation interne et de garantie de la qualité pourrait être stipulée dans la législation nouvelle et dans les statuts des établissements.

- *Les propositions visant à introduire très largement les "mécanismes du marché" dans le système d'enseignement supérieur* pourraient, à l'heure actuelle, aller à l'encontre du but recherché. L'instauration de droits d'études à acquitter par tous les étudiants risque d'avoir des effets négatifs sur des aspects importants, notamment l'équité d'accès à l'enseignement supérieur, le financement équilibré des différentes disciplines pour refléter les besoins à long terme du pays, et le développement harmonieux des EES eux-mêmes.

- *Un système de prêts aux étudiants, envisagé dans la législation proposée sur l'enseignement supérieur*, devrait être instauré progressivement avec une évaluation à intervalles réguliers des résultats. Les allocations aux étudiants restent indispensables pour les familles défavorisées au plan économique et social et pourraient être maintenues pour certaines catégories d'étudiants.

Graphique 1. **Le système éducatif en Croatie**



Source : Ministère de l'éducation et des sports.

RÉFÉRENCES

Ministère de l'éducation et des sports/Conseil de l'éducation (2000)
La base du système éducatif de la République de Croatie, (Proposition d'étude), Zagreb.

Ministère de l'éducation et des sports/Institut pour le développement éducatif (2000)
Le système éducatif croate, Rapport d'étape, Zagreb.

Observatoire national Croatie (2001)
Rapport par pays sur l'enseignement et la formation, (Projet), Zagreb.

UNICEF (2000)
Progress Report, Zagreb.

UNICEF (2000)
Early Childhood Care and Development, Zagreb.

Young, M.E. (1999)
Early Childhood Development : Investing in the Future. Banque mondiale, Washington, D.C.

White, E. (2000*)*
A Policy Agenda for Reform and Growth. Banque mondiale, Washington, D.C.

Milanovic, M., Stricevic, I., Males, D., Sekulic-Majurek, A. (2000)
Early Childhood Care and Development in the Republic of Croatia, Zagreb.

KOSOVO

L'examen thématique de la politique de l'éducation du Kosovo fait le point sur le système éducatif et les efforts de reforme en cours dans ce pays. Le rapport commence par fournir des données générales et démographiques, situer le contexte linguistique, géographique et historique, et présenter la situation politique, économique et du marché du travail ; par ailleurs, il donne une description de la structure et du cadre juridique. Il traite de l'ensemble du système éducatif, autrement dit, aussi bien de l'enseignement général et supérieur que de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie, mais porte plus particulièrement sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance, les enseignants et leur formation, les programmes, la gestion et l'administration. L'équité devant l'accès, le niveau de formation atteint et les résultats obtenus sont des questions essentielles et les aspects liés à l'appartenance ethnique et aux minorités ainsi que les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'une attention spéciale. Le rapport examine aussi la décentralisation et le financement de l'éducation, la qualité et l'évaluation dans ce secteur, la formation initiale et en cours d'emploi des enseignant, les conditions de travail et les rémunérations du personnel enseignants, le rôle des inspecteurs scolaires, l'offre d'ouvrages scolaires, ainsi que les matériels et ressources en général. Cet ouvrage décrit les problèmes qui se posent et les obstacles rencontrés à tous les niveaux du système éducatif et formule des recommandations à l'intention des décideurs publics, des personnes de terrain et des donneurs.

KOSOVO

Généralités

Superficie :	10 887 km². (Un tiers de la superficie de la Belgique.)
Nombre d'habitants :	2.1 millions (estimation de 1998). L'accroissement de la population est de l'ordre de 20 000 personnes par an. Selon les estimations, les ménages comptent en moyenne 6-7 personnes. La population est la plus jeune d'Europe, puisque l'âge moyen est d'environ 25 ans et que les moins de 20 ans représentent 50 % de la population. Le taux de natalité est le plus élevé d'Europe (23.1 pour 1 000) mais le taux de mortalité infantile est également le plus élevé (28.8 pour 1 000 naissances vivantes).
Densité de population :	193 habitants au km² : partie de la République fédérale de Yougoslavie enregistrant la plus forte densité de population. Répartition de la population entre les zones urbaines et rurales (période antérieure à la guerre) : 30 % en milieu urbain, 70 % en milieu rural.[133]
Composition	Selon les estimations établies lors du recensement le plus récent (1991),[134] le Kosovo compte au total 1.975 million

133. Les populations se sont déplacées en masse vers les villes, en particulier Pristina, après la guerre pour y trouver la sécurité, des emplois, et obtenir les services de base ; la répartition actuelle des populations entre le milieu urbain et rural est donc incertaine. De nombreuses familles continuent de se déplacer, certaines revenant de l'étranger, d'autres quittant le Kosovo. Les établissements d'enseignement primaire (en janvier 2000) comptaient environ 280 000 élèves contre 266 000 en 1999 et 305 000 en 1991.

134. Il est difficile d'évaluer la population totale du Kosovo, car les Kosovars albanais ont boycotté le tout dernier recensement de 1991. D'après le recensement *précédent* (1981) sur une population totale de 1 585 000 habitants, 1 227 000 (78 %) étaient albanais et 210 000 (13 %) serbes.

ethnique :	d'habitants dont 82.2 % d'Albanais, 9.9 % de Serbes, 1 % de Monténégrins, 2.9 % de Musulmans, 2.2 % de Roms, 0.5 % de Turcs, 0.4 % de Croates et 0.7 % d'autres. Avant les conflits de 1998 et de 1999, la population totale se situait, selon les estimations, entre 1.8 et 2.1 millions de personnes, dont environ 90 % d'Albanais, 7 % de Serbes, les 3 % restants étant composés de Monténégrins, de Bosniaques, de Turcs et de Roms. (Compte tenu du grand nombre de réfugiés et de déplacements internes des populations durant le récent conflit et du fait que plus de 100 000 Serbes ont quitté la province à la fin de la crise, ces pourcentages ne sont pas fiables à compter de janvier 2001).
PIB (1995)	S'établit, selon les estimations, à 400 dollars des EU par habitant – chiffre le plus faible de la République fédérale de Yougoslavie – mais l'économie dépendait pour une grande part du secteur informel et de l'économie parallèle kosovare albanaise. Agriculture 29 %; industrie 34 %; échanges et commerce de détail : 11 %.
Chômage :	43.2 % en 1996 (dernier chiffre disponible). Selon des estimations non officielles, le taux de chômage atteindrait 60 %.
Niveaux d'administration de l'enseignement :	En théorie, au nombre de quatre : le Département de l'éducation et de la science ; les cinq administrations régionales (Pristina, Mitrovica, Gjilan, Peja et Prizren),[135] les 30 municipalités regroupant 1 500 villages et leurs établissements scolaires. (NOTE : des élections municipales se sont déroulées avec succès le 28 octobre 2000. Des élections organisées dans l'ensemble du Kosovo devraient avoir lieu en 2001. Un Département de l'éducation et de la science (DES) récemment créé (2000) au sein de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) sert *de facto* de ministère et cette administration conjointe MINUK/Kosovare a deux co-directeurs, l'un international, l'autre kosovar. Après les

135. Les autorités scolaires implantées dans ces cinq régions représentent la MINUK/DES. Elles rencontrent les directeurs de l'éducation à l'échelon municipal pour veiller à la bonne mise en œuvre des politiques de l'éducation définies par la MINUK.

	élections de 2001, un Département de l'éducation kosovar devrait être officiellement créé à partir de l'administration conjointe actuelle MINUK/Kosovare).

Introduction et contexte

Le présent rapport a uniquement pour but d'étudier les systèmes d'éducation dans les pays de l'Europe du Sud-Est, leur situation et leurs besoins actuels. Par ailleurs, le conflit au Kosovo a fait couler beaucoup d'encre. Aussi n'est-il pas nécessaire d'examiner dans le détail les origines de ce conflit ou les problèmes politiques qui gravitent autour, sauf lorsqu'ils ont eu et ont encore une incidence sur le système éducatif kosovar. Il suffira donc de faire un bref historique de la situation.

Avant la seconde guerre mondiale, le Kosovo comptait seulement 252 établissements scolaires, qui tous utilisaient le serbe comme langue d'enseignement. Lorsque la République fédérative socialiste de Yougoslavie a été créée en 1945, le pays comptait 392 établissements scolaires ; tous dispensaient leur enseignement en serbe, mais 292 d'entre eux avaient également des cours en albanais assurés par environ 300 enseignants albanais, dont 50 venus d'Albanie. Une enquête de 1948 a montré que 74 % de la population adulte albanaise du Kosovo était analphabète. Par la suite, grâce à un enseignement dispensé à grande échelle en albanais (et parfois en turc), la scolarisation de cette population a augmenté régulièrement jusqu'à la fin des années 70, époque à laquelle 72 % de la population d'âge scolaire de langue albanaise était scolarisée. À la fin des années 80, l'analphabétisme n'aurait pas dépassé 10 %[136] ; cette proportion augmente toutefois à présent en raison des problèmes de réintégration liés au retour des réfugiés.

Au moment de sa dissolution en 1991, la République fédérative socialiste de Yougoslavie comprenait six républiques (la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, la Croatie, la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine) ainsi que deux provinces autonomes (le Kosovo et la Vojvodine). Aux termes de la Constitution de 1974, ces deux provinces jouissaient de droits analogues[137] à ceux des six Républiques. Elles avaient leur propre assemblée parlementaire et des sièges au Parlement fédéral, même si techniquement, elles faisaient partie de la République de Serbie. Lors de l'éclatement de la République fédérative

136. Noel Malcolm, *Kosovo : A Short History*. Londres : Macmillan, 1998, p. 326.

137. Mais non identiques. Des différences existaient du point de vue de la langue officielle et des droits à l'autodétermination.

socialiste en 1991, toutefois, la communauté internationale a reconnu uniquement les revendications d'indépendance des républiques ; le Kosovo et la Vojvodine sont restés au sein de la Serbie et ont constitué – conjointement avec le Monténégro – une République fédérale de Yougoslavie « croupion » .

La situation des Albanais du Kosovo s'est alors rapidement dégradée. Dès 1989, le gouvernement de la Serbie avait commencé de prendre des mesures pour priver le Kosovo de son autonomie et ré-instituer un contrôle direct de Belgrade. La population du Kosovo majoritairement albanaise a réagi par des manifestations face auxquelles la police serbe a déclaré « un état d'urgence » et organisé une répression. Au cours des mois et années qui ont suivi, tous les pouvoirs sont passés aux mains des Kosovars serbes et parfois de la Serbie elle-même ; les Albanais du Kosovo, qu'ils soient dirigeants, spécialistes, enseignants, médecins ou universitaires ont été démis de leurs fonctions ou ont quitté la province. La réaction des Albanais à la dégradation de leur situation dans les années 90 s'est caractérisée avant tout par une résistance pacifique pour l'essentiel dénuée de toute violence.

Le récent « conflit au Kosovo » se décompose lui-même en deux phases distinctes – février-octobre 1998, et mars-juin 1999. En 1997, l'attitude de la plus grande partie de la population albanaise du Kosovo s'était durcie. Un groupe qui s'était lui-même baptisé Armée de libération du Kosovo (UCK) a lancé une série d'attaques contre les antennes de police serbes et d'autres cibles ; les représailles de la police ont été rudes. C'est à la fin du mois de février 1998 que le feu a été mis aux poudres lorsque les forces de sécurité serbes ont lancé dans la région de Drenica une opération qui a entraîné la mort de nombreux civils parmi lesquels des femmes et des enfants. Ce drame a radicalisé encore plus l'action de la population majoritaire et gonflé les rangs de l'UCK.[138] Malgré la condamnation de la communauté internationale et la mise en place d'un embargo par le Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la livraison d'armes à la République fédérale de Yougoslavie, les opérations et les attaques se sont poursuivies entre mars et octobre 1998. À ce stade, les autorités serbes ont annoncé que toutes « les activités anti-terroristes » au Kosovo avaient été menées à leur terme, après que le Conseil de sécurité des Nations Unies eut adopté la Résolution 1199 appelant un cessez-le-feu immédiat et la présence d'une mission de vérification au Kosovo. À cette époque, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) évaluait à plus de 294 000 le nombre d'Albanais déplacés au Kosovo bien que la plupart demeurent dans la province.

---

138. Groupe de crise international, *Reality Demands : Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999*. Bruxelles, 2000, p. 49.

La présence des missions de vérification de l'OSCE n'a pas empêché les autorités serbes de procéder à d'autres mouvements de troupes et à des affrontements avec l'UCK. En dépit des interventions politiques et diplomatiques au début 1999, les missions de vérification de l'OSCE ont dû être retirées en toute hâte le 20 mars et l'OTAN a publié un ultimatum exigeant de la Serbie qu'elle adhère à l'accord de cessez-le-feu. Le 24 mars 1999, alors que la Serbie déclarait un état de guerre, les forces de l'OTAN ont entrepris le bombardement aérien de cibles de la République fédérale de Yougoslavie. Au Kosovo, les combats entre l'UCK et les forces serbes se sont poursuivis pendant toute la durée des raids aériens de l'OTAN (encore qu'à un niveau beaucoup plus faible), les attaques contre les populations civiles atteignant un nouveau degré d'intensité ; une vague rapide d'expulsions des civils de leur domicile a balayé toute la province. Le 9 juin 1999, environ 862 000 Albanais provenant de villes et de villages kosovars avaient quitté la province pour se rendre dans les pays voisins (Albanie et Macédoine). Des milliers d'autres étaient déplacés dans la province même. Chaque jour, les médias internationaux retransmettaient des images prises aux postes frontières et dans les camps de réfugiés dans ces pays. Enfin, le 10 juin 1999, un accord a été signé ; le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 1244 autorisant le déploiement d'une présence internationale de sécurité au Kosovo ainsi que la nomination d'un représentant spécial chargé d'établir parallèlement une présence internationale civile (MINUK) servant de gouvernement par intérim *de facto* du Kosovo. Les frappes aériennes de l'OTAN ont cessé et, deux jours plus tard, les forces de l'OTAN (la force internationale de sécurité au Kosovo ou KFOR) ont pris position à Pristina pour superviser le retrait complet des forces serbes (République fédérale de Yougoslavie) de la province.

Le retour des réfugiés exilés en Macédoine et en Albanie a été rapide. En trois semaines, un demi million de personnes était revenu au Kosovo ; en novembre 1999, l'HCR en avait dénombré, selon des estimations, plus de 800 000. Dans le même temps, plus de 180 000 personnes – principalement des Serbes mais également des Roms – avaient été chassés ou avaient fui, et plusieurs centaines avaient péri. À l'automne 1999, une enquête de la KFOR a évalué à moins de 100 000 le nombre de Serbes (5 % de la population) demeurant encore dans la province, vivant dans des enclaves protégées par la KFOR et dans des villes coupées en deux telles que Mitrovica où les Serbes vivent au nord de la rivière Ibar et les Albanais au sud. (Limitrophe de la Serbie, la partie serbe de Mitrovica est en réalité devenu une annexe de ce pays). Les affrontements dans cette région sont fréquents et les troupes de la KFOR effectuent des patrouilles sur le pont qui relie les deux communautés.

Le système éducatif

- Âge au début de la scolarité obligatoire : 6 ans (depuis septembre 2000 ; règlement de la MINUK 2000/51).

- Âge en fin de scolarité obligatoire : 15 ans. Structure du système d'enseignement général : enseignement primaire : 5 ans (depuis septembre 2001) + enseignement secondaire, premier cycle : 4 ans (au total 9 ans d'enseignement obligatoire de base) + enseignement secondaire, deuxième cycle : 4 ans.139

- Structure du système d'enseignement professionnel : 3 ou 4 ans après l'enseignement de base ; examen passé après trois ans d'études : definitiva ; après 4 ans d'enseignement technique ou de formation professionnelle : « maturité » ou examens de fin d'études.

- Examens/points de transition : pas d'examen officiel à la fin de la cinquième année d'études ; examen interne de fin de scolarité et certificat d'achèvement en fin de 9ème année ; examen d'entrée en 10ème année d'études, c'est à dire dans le deuxième cycle du secondaire (formation professionnelle ou enseignement général) ; « definitiva » : examen passé après 3 années d'études d'enseignement secondaire professionnel ou maturité : (cursus scolaire) examen passé en fin de 13ème année ; examen d'entrée à l'université.

L'une des caractéristiques remarquable du système éducatif kosovar a été la co-existence entre 1992 et 1999 de deux systèmes distincts – l'un (officiel avec peu d'effectifs) pour les enfants kosovars serbes et l'autre (non officiel avec un effectif important) pour les enfants kosovars albanais. À compter de mars 1991, les établissements scolaires dispensant leur enseignement en albanais ont cessé d'être financés et les maisons d'édition de manuels scolaires en albanais ont été fermées. En 1992, les autorités serbes ont licencié 23 000 enseignants albanais le même jour et imposé un programme d'enseignement unifié serbe, supprimant en fait purement et simplement l'enseignement en albanais.

Entre 1992 et 1998, le système d'enseignement albanais fantôme ou « parallèle », financièrement autonome, a co-existé avec le système serbe.[140]

---

139. Jusqu'en septembre 2001, la structure reste la suivante : 4 ans +4 ans +4 ans.

140. Ce n'était pas la première fois dans l'histoire du Kosovo que les établissements scolaires devenaient un instrument de résistance. Après que

Les enfants du primaire pouvaient dans certains cas continuer à fréquenter leur établissement mais si des enfants serbes y étaient également accueillis, les bâtiments étaient divisés en deux ou un système d'enseignement par roulement était mis en place. La majeure partie des élèves du secondaire et tous les étudiants universitaires, toutefois, ont suivi leurs cours dans des locaux privés. En 1998, le système parallèle comptait 266 400 élèves dans le primaire, 58 700 dans le secondaire et 16 000 étudiants universitaires. Les fonds utilisés pour rémunérer les enseignants provenaient d'un impôt sur le revenu de 3 % que l'administration fiscale parallèle recueillait le mieux qu'elle pouvait auprès des syndicats et de la diaspora albanaise du Kosovo. (Le Fonds pour la République du Kosovo a recueilli des dons dans la quasi-totalité des pays occidentaux, sommes qui ont représenté environ 30 % du budget de cet État fantôme.) Les écoles « parallèles » bien que créées aux yeux de tous et dans une certaine mesure tolérées par les autorités serbes, ont également fait l'objet de répressions et d'intimidations. La qualité de leur enseignement en a inévitablement pâti et leurs effectifs, en particulier féminins, ont diminué.[141] En 1996, la fréquentation avait baissé de près de 12 % dans les établissements primaires, de 21 % dans les écoles secondaires et de près de la moitié à l'université. Le manque de livres était chronique, en particulier pour l'enseignement des sciences aux étudiants plus âgés ou pour les études de médecine à l'université.

Du point de vue politique, le système « parallèle » avait (et a encore) un formidable pouvoir symbolique. Ainsi, les attestations scolaires portaient toutes un tampon indiquant qu'elles étaient émises par la « République du Kosovo », ce qui constituait une façon de braver ouvertement les autorités serbes. (Naturellement, les certificats de ce genre n'étaient pas reconnus par les autorités et n'étaient acceptés que par l'Albanie.)

---

les troupes serbes eurent réoccupé le Kosovo en 1918, les écoles dispensant leur enseignement en albanais avaient été fermées. À cette époque, tout comme en 1992, cette politique n'a pas eu l'effet voulu, au contraire : les écoles ont continué d'exister de façon non officielle et devinrent des centres clandestins de défense du nationalisme et de l'enseignement albanais. Des manuels ont été importés clandestinement d'Albanie et des enseignants ont été rémunérés grâce à des fonds de sources privées. Voir Tim Judah, *Kosovo : War and Revenge*, 2000, pp. 21-22.

141. Lynn Davies, « Education in Kosova : Report to the British Council » , University of Birmingham, Royaume-Uni, août 1999 (document non publié). S'il est vrai que certains élèves ont cessé de fréquenter ces établissements scolaires, la forte baisse des effectifs est due à l'émigration, notamment des étudiants.

Autres problèmes

- L'appauvrissement matériel extrême des infrastructures éducatives en raison non seulement des destructions survenues au cours des crises de 1998/99, mais également de l'insuffisante dotation en ressources pendant les 8 à 9 ans durant lesquelles le système parallèle a lutté pour la survie du système kosovar albanais. En outre, la quasi-totalité des bâtiments scolaires du Kosovo (250 environ, principalement utilisés par des élèves serbes) sont très mal équipés ; 15 % sont dépourvus de toilettes et 20 % seulement ont un point d'approvisionnement en eau à l'intérieur du bâtiment. Il ne s'agit donc pas simplement d'intégrer les élèves albanais dans des établissements scolaires serbes assez bien équipés : ce sont tous les bâtiments qui laissent sérieusement à désirer.

- Dans certaines municipalités, la scolarité de nombreux enfants et jeunes a été gravement perturbée dès avril 1998. Selon les estimations, 95 000 enfants étaient exclus du système éducatif du fait soit que l'établissement était fermé ou détruit, soit que leur famille avait fait l'objet d'un déplacement interne. À cette époque, pas moins d'une centaine d'établissements scolaires ont été détruits ou sérieusement endommagés. Durant la crise de 1999, aucune scolarité n'a été assurée malgré les efforts faits pour apporter une aide temporaire dans les camps de réfugiés en Macédoine et en Albanie. Après la guerre, 290 établissements (37 %) étaient complètement détruits ou trop détériorés pour être utilisés ; 800 avaient subi des dégâts. Dans la plupart des établissements, l'approvisionnement en eau et les équipements sanitaires étaient insuffisants (dans certains, il n'y en avait pas du tout). Alors que le processus de réhabilitation d'urgence se déroule bien, les établissements ne disposent pas encore tous des équipements de base et des livres scolaires nécessaires.

- Faiblesse des rémunérations des enseignants et absence, dans les écoles, de gestionnaires formés. Dans le système parallèle, les enseignants étaient habitués à travailler dans des conditions difficiles moyennant une rémunération faible ou nulle, mais à l'époque, ils considéraient que leur travail constituait un « sacrifice patriotique » et s'inscrivait dans le processus de construction de la nation. À présent, toutefois, on ne peut attendre des enseignants qu'ils mettent en œuvre les réformes sans être convenablement rémunérés. Bien que les enseignants fassent preuve d'une patience remarquable, ils veulent à juste titre une amélioration de leurs conditions. Les nouveaux contrats

(voir la section consacrée aux enseignants) sont un bon début, mais il y a lieu d'accroître l'aide et la formation qui leur sont fournies.

- L'absentéisme et l'abandon des études, même au cours du cycle obligatoire. Bien qu'elles ne soient pas fiables, les données tendent à montrer que 80 % environ seulement de la cohorte d'âge 7-15 ans sont scolarisés ; pour le groupe d'âge des 16-18 ans, cette proportion tombe à 37-38 %.142 De plus, on observe une baisse régulière de la fréquentation scolaire à mesure que les cohortes avancent dans le système scolaire, et ce non seulement au point de transition d'un niveau à un autre, mais également à l'intérieur de chaque niveau. Les chiffres communiqués par Libri Shkollor 143 pour 2000, par exemple, révèlent un effectif de 35 000 élèves à la fin de la quatrième année, de 29 000 élèves à la fin de la 8ème année, cet effectif tombant à 21 000 dès le tout début de la 9ème année ; 13 à 14 000 élèves passent la Maturité à la fin de la 12ème année et moins de 5 000 accèdent à l'enseignement supérieur.

Statistiques

Les données relatives à l'éducation au Kosovo ne sont pas fiables du fait que les méthodes de collecte varient et que l'effectif de la population fluctue en raison du retour des réfugiés et, dans une moindre mesure, des déplacements internes de populations.[144] Selon les estimations de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), chaque mois, 15 000 personnes environ reviennent de l'étranger ; sur les 100 000 réfugiés revenus d'Allemagne au printemps 2000, par exemple, 30 000 étaient des enfants d'âge scolaire.

---

142. Chiffres relatifs à 2000, avant la scolarisation dans le primaire des enfants de six ans.

143. Éditeur scolaire : « les chiffres sont précis en ce qui concerne les élèves de langue albanaise ; ils le sont moins pour les élèves turcs et bosniaques et on ne dispose d'aucun chiffre au sujet des élèves de langue serbe. »

144. Environ 61 % de la population a déclaré avoir été obligée de quitter leur lieu de résidence dans les 12 mois qui ont précédé l'enquête de mai 2000. Dans la communauté serbe, 13 % de ces migrants ont signalé la non scolarisation de leurs enfants. (Principaux résultats d'une enquête démographique socio-économique et sanitaire conduite au Kosovo. Organisation internationale des migrations, mai 2000).

Tableau 1. **Établissements scolaires par type et population (2000)**

Type d'établissement	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves	Nombre d'ensei-gnants	Nombre d'élèves par enseignant	Nombre d'élèves par enseignant par ethnie
TOUS TYPES CONFONDUS	1 022 + 164 classes prép.	401 899	22 490	17.9	Non disponible
Pré-primaire	21 jardins d'enfants + 164 classes prép. Dans le primaire	12 240	596	14.7 - jardin d'enfants 27.8 - classes prép.	18 - Alb. 16 - Turc. 13 - Serbe
Primaire 1-8ème années	919	286 940	15 788	17	17 - Alb, Turc, Bosn ; 7 – Serbe
Secondaire	2 754				19 – Alb. 8 - Serbe
Enseignement général		31 318	1 929	16	
Enseignement technique, formation professionnelle		49 343	3 094	20	
Enseignement supérieur	1 université comprenant 14 facultés plus 7 écoles supérieures	22 058	1 083	20	Non disponible

Source : CEPS, Ljubljana, décembre 2000. Données provenant de l'Annuaire statistique du Kosovo, établi par la MINUK, 1999-2000.

D'après une enquête réalisée par l'UNICEF peu de temps après la fin du conflit, 45 % des 1 000 établissements scolaires examinés étaient soit sérieusement endommagés, doit détruits et dans la plupart des cas, l'alimentation en eau, le chauffage et les équipements sanitaires étaient insuffisants. La première des priorités à cette époque était de re-scolariser les élèves et de se concentrer sur la reconstruction, les réparations, et le remplacement du mobilier.

En septembre 2000, plus de 400 établissements scolaires avaient été réparés et avaient de nouveau ouvert leurs portes. Selon les estimations, 380 000 élèves étaient re-scolarisés ; les élèves kosovars albanais formaient l'essentiel des effectifs, les Serbes, les Trucs et les Roms la minorité. Le Département de

l'éducation et de la science continuera d'assumer ses responsabilités durant l'année scolaire 2000/01, les pouvoirs de décision étant peu à peu transférés aux municipalités après les élections municipales d'octobre 2000 (voir le document d'orientation sur l'éducation – Education Policy Paper, en date du 7 janvier 2001).

Cadre juridique et objectif de l'action gouvernementale

Aux termes de la Résolution 1244, le Kosovo devait être une société multiethnique opérant dans un environnement sûr. En réalité, toutefois, très peu d'établissements scolaires sont « multiethniques » – et ceux qui le sont ont mis en place des filières linguistiques distinctes et des modes d'enseignement par roulement, ce qui donne de rares possibilités, voire aucune, aux enfants et aux enseignants des différentes origines ethniques de se mélanger. D'une façon générale, la situation entre les différentes ethnies demeure extrêmement tendue, en particulier dans le nord du Kosovo (notamment dans la ville de Mitrovica divisée en deux et dans la zone frontalière de Gjilane). Néanmoins, la communauté internationale demeure attachée à l'idée d'assurer la paix dans cette société aux ethnies multiples et de la doter d'un système éducatif qui soit au service des besoins des jeunes Kosovars et corresponde aux normes européennes modernes.

En l'absence d'une nouvelle législation scolaire, bon nombre des anciennes lois de la République de Yougoslavie sont encore en vigueur, du moins officiellement. En pratique, le système fonctionne selon les réglementations définies par le Département de l'éducation et de la science qui compte dans ses effectifs un « administrateur chargé des affaires juridiques ». De nouveaux textes de loi relatifs à l'enseignement général et professionnel ainsi qu'à l'organisation des établissements scolaires sont en cours d'élaboration et on considère qu'ils constituent un ensemble exhaustif rationnel de lignes directrices, en application desquelles l'autonomie des établissements scolaires et des municipalités peut se développer ».[145]

La MINUK s'est engagée à atteindre deux principaux objectifs dans le domaine de l'éducation. Premièrement, assurer une reprise rapide de l'enseignement scolaire et des activités de formation continue durant la phase de transition à un gouvernement démocratiquement élu et responsable devant le peuple. Deuxièmement, soutenir la reconstruction et la transformation à moyen terme du système éducatif pour qu'il tienne compte des besoins d'une société européenne moderne.

145. Michael Daxner, Education Policy Paper, janvier 2001, p. 13.

Le projet de document d'orientation d'octobre 1999 intitulé DESK[146] expose une stratégie pour atteindre ces deux objectifs et pour passer en douceur de l'administration intérimaire de la MINUK à une gestion locale du secteur éducatif. Le modèle décrit dans DESK vise à créer un cadre de coopération entre la MINUK, les donneurs, les Nations Unies et les institutions internationaux, les ONG ainsi que les administrateurs et les experts locaux, en les réunissant dans des groupes de travail. En pratique, toutefois, cette méthode n'a pas fonctionné correctement et est à présent remplacée par un système d'Organismes chefs de file (organismes internationaux assumant la responsabilité d'une tâche précise) travaillant sous la direction du Département de l'éducation et de la science récemment créé (mars 2000) au sein de la MINUK et chargé de toutes les questions relatives à l'éducation et aux sciences. Le Département cherche également à coordonner les activités des ONG afin d'assurer une efficacité maximum et d'empêcher les doubles emplois.

Du point de vue de la politique de l'éducation, le principe essentiel est celui de l'intégration : tous les enfants et jeunes du Kosovo doivent avoir la possibilité d'aller à l'école. Les autres objectifs sont les suivants : (1) réduire l'écart entre les activités d'enseignement et d'apprentissage basées sur les contenus et celles basées sur les compétences à acquérir et les normes à atteindre, et (2) dispenser un enseignement bilingue.

En septembre 2000, le Département a publié plusieurs directives importantes. Un nouveau contrat a été mis au point pour les enseignants, y compris un certificat provisoire, le cas échéant, ainsi qu'un calendrier scolaire. Le contrat définit les fonctions du personnel des établissements scolaires : administrateurs, enseignants, personnels d'accompagnement et d'entretien. Le chef d'établissement est habilité à recruter du personnel et il lui appartient d'évaluer la qualité de l'enseignement et de veiller à la professionnalisation accrue du personnel. En vertu d'autres directives importantes, (1) tous les enfants qui ont atteint l'âge de six ans au début de l'année scolaire doivent être scolarisés et le rester jusqu'à l'âge de 15 ans, (2) les parents qui n'inscrivent pas leurs enfants sont sanctionnés, encore que des dispenses d'assiduité puissent être accordées dans certains cas (pour les enfants recevant des soins de santé à domicile) ; (3) la durée de l'enseignement primaire passe de quatre à cinq ans et ce cycle est suivi de quatre années d'enseignement pré-secondaire, ce qui représente au total neuf années d'enseignement obligatoire (de base) ; (4) un programme de réformes des contenus de l'enseignement est en cours, l'UNICEF étant l'Organisme chef de fil désigné pour réformer les programmes du primaire

146. D.E.S.K (« Design of the Education System of Kosovo »). Note d'orientation, section de l'éducation de la MINUK, 17 octobre 1999.

et du secondaire. Sous les auspices de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des experts sont arrivés pour diriger les travaux consacrés à la formation des enseignants, qui constitueront le cœur des réformes du système éducatif au Kosovo.

Administration et réforme systémique

Gouvernance et gestion

Comme on l'a noté plus haut, le Département de l'éducation et de la science de la MINUK est l'instance qui assume toutes les fonctions de gouvernance et de gestion du système éducatif dans l'ensemble du Kosovo ; le bureau central se situe à Pristina et les bureaux régionaux à Pristina, Mitrovica, Gjilan, Peja et Prizren. C'est, par exemple, le Département qui signe directement les contrats de tous les enseignants. Il est prévu de déléguer dans toute la mesure du possible les pouvoirs de décision (y compris budgétaires) en matière d'éducation aux 29 autorités municipales. Des élections municipales ont eu lieu en octobre 2000 et des administrations locales chargées de l'éducation sont actuellement créées. Les deux co-directeurs du Département et le ministre albanais de l'éducation ont à présent signé un accord de coopération et de coordination.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer à améliorer la qualité de l'éducation, principalement en fixant des normes, en favorisant la mise en œuvre de moyens dont on sait qu'ils améliorent les résultats, en adoptant des stratégies souples pour l'acquisition de ressources et leur utilisation et en suivant l'évolution des performances. Dans le monde entier, les gouvernements nationaux tendent à assumer la responsabilité de la qualité des résultats mais à déléguer aux autorités locales ou aux établissements mêmes les pouvoirs de décision en ce qui concerne les ressources éducatives. Le Kosovo a encore un long chemin à parcourir avant de faire partie des pays qui appliquent cette stratégie avec succès.

Plusieurs facteurs entravent le renouvellement de l'éducation au Kosovo : les contraintes de temps, le manque de moyens de financement et les qualifications insuffisantes de nombreux acteurs. « La solution consiste à préparer le système à une situation d'urgence de longue durée » pendant la période de réforme : il n'y aura pas de relations professionnelles normales, les installations seront surexploitées et les salaires seront bas.[147]

147. Michael Daxner, Education Policy Statement 2001, p. 8.

Gouvernance et gestion : problèmes et obstacles

- Mise à profit du système fantôme ou parallèle en place entre 1992 et 1998. Ce système décentralisé a puissamment mobilisé les capacités d'initiative et les énergies locales en dépit de la totale absence d'orientation de la part des législateurs et des décideurs centraux. « Ayant géré son propre système d'enseignement et de santé pendant pratiquement une décennie, il constitue d'ores et déjà la plus grande des ONG mondiales.148 Rétablir un cadre viable de législation et d'action pour l'ensemble du Kosovo sans pour autant nuire au dynamisme des interventions locales représente un sérieux défi. Quelques éléments donnent à penser que l'administration actuelle est en mesure, et a la volonté, de tirer parti de ce dynamisme pour continuer à travailler avec le nouveau système.

- Influence des politiques de parti et d'ethnie. Les politiques de parti et d'ethnie exercent une profonde influence sur la gouvernance et la gestion. Pour préserver un équilibre, des représentants de partis albanais rivaux sont désignés mais ceux-ci ne communiquent pas toujours bien entre eux. La politique à l'égard de la minorité serbe est un problème majeur ; en fait, l'Université de Pristina ne compte maintenant aucun Serbe parmi ses étudiants ou membres du personnel et de nombreux cas de discrimination à l'encontre des étudiants non albanais sont signalés.

- Pénurie de gestionnaires professionnels. Les gestionnaires professionnels et expérimentés ne sont pas assez nombreux et il n'existe pas de programmes de formation à ce métier, encore que la MINUK étudie à présent quelques propositions.

- Intervention des parties prenantes. Confrontée à un système dévasté, la MINUK a la tâche ingrate d'établir dans un court laps de temps les infrastructures nécessaires pour que les établissements scolaires fonctionnent de nouveau. Le Kosovo dépend énormément de l'aide internationale : en effet, la province ne génère elle-même que 40 % des revenus dont elle a besoin. Ainsi, les salaires vont sans doute rester faibles pendant quelques années et n'être assortis d'aucun droit à pension ; quant aux prestations de sécurité sociale, elles seront limitées ; bien que la MINUK cherche à faire intervenir les différentes parties prenantes, nombreux sont les souhaits légitimes qui ne peuvent

148. Citation de Lynn Davies, *Education in Kosovo*, p. 35.

être exaucés. Cette situation est source de mécontentement et de frustration. Le syndicat des enseignants (SBASHK) reproche aux nouveaux contrats de ne rien prévoir pour les départs à la retraite et les congés de maternité et de ne comprendre aucune description des tâches ; les parents et les enseignants se plaignent de ne pas être consultés au sujet des programmes d'enseignement ; la participation d'acteurs locaux est une notion qui « n'existe pas » . La décision soudaine de fixer à six ans l'âge de l'entrée à l'école (annoncée seulement deux semaines avant le début de l'année scolaire) a été généralement condamnée. Ce changement entraîne de profondes répercussions à divers égards : salles de classe, manuels scolaires, transport et système de préscolarisation. Les différentes parties prenantes n'apprécient pas les nombreuses visites d'équipes internationales ni leurs rapports et recommandations qui ne débouchent sur aucun changement réel.

Égalité d'accès, de niveau et de résultats

Lorsque l'autonomie relative du Kosovo a été abolie en 1991, un grand nombre de « mesures temporaires » ont été adoptées pour imposer de nouveau l'autorité de Belgrade. Parmi ces mesures figuraient des réglementations qui ont abouti au licenciement ou à la démission de la plupart des Albanais occupant des emplois dans le secteur public, le journalisme, le secteur médical et la police. Dans le secteur de l'éducation, les programmes d'enseignement serbes ont été imposés aux élèves de langue albanaise ; lorsque les enseignants ont protesté, beaucoup ont été renvoyés, le nombre d'enfants ayant la possibilité de suivre un enseignement en albanais a été limité et, pour finir, la police a empêché les enseignants et les élèves d'accéder aux établissements scolaires. Suivit alors une politique de « rationalisation » en vertu de laquelle en 1991 6 000 places seulement ont été proposées dans les établissements secondaires aux 36 000 enfants kosovars albanais arrivant en fin de primaire (tous les enfants serbes et monténégrins ont obtenu une place). Plus de 860 professeurs de l'Université de Pristina ont été licenciés et cet établissement est de fait devenu serbe.

Ainsi, du moins durant la période 1991-99, l'égalité d'accès, de niveau d'instruction et de résultats n'existait pas entre les groupes ethniques au Kosovo. Il convient cependant de dire que les établissements serbes étaient également pour la plupart en mauvais état et que la plupart des élèves du Kosovo bénéficiaient d'un enseignement de faible qualité, même si certains avaient de meilleures chances que d'autres.

La situation actuelle est toujours plus favorable à certains groupes. Bien que les conditions soient très difficiles pour tous, la répartition des taux de non-fréquentation scolaire et d'abandon des études amène à se demander sérieusement qui bénéficie d'un service (et qui en est exclu). On ne saurait parler d'« accès à l'éducation » lorsqu'il s'agit simplement de l'accès d'un grand nombre à un service de médiocre qualité. Il est compréhensible que la priorité soit donnée à la reconstruction matérielle du système, mais on ne peut faire l'impasse sur la question de la qualité de l'enseignement pour l'*ensemble* des enfants et des jeunes. Un administrateur chargé des minorités a été désigné au Département de l'éducation et de la science afin de vérifier, développer et coordonner toutes les questions relatives aux minorités.

Enseignement spécial : un très petit pourcentage seulement d'enfants atteints d'incapacités sont scolarisés. Au Kosovo, trois établissements scolaires et deux départements s'occupent des enfants ayant des besoins particuliers. Au total ces établissements scolarisent 450 élèves. L'objectif à long terme est d'intégrer ces enfants autant que faire se peut dans des établissements ordinaires, mais pour le moment cette option n'est pas réaliste.

L'abandon de scolarité constitue un problème important. Environ 7 % des élèves du primaire abandonnent ce cycle avant de l'avoir achevé ; dans le secondaire, seuls 66 % des élèves arrivent au bout de leur scolarité, ce qui représente un taux d'abandon des études de 34 %.[149]

Questions financières

Dans les circonstances actuelles, la politique budgétaire au Kosovo ne peut être que rudimentaire. Fondée sur les liquidités en deutschemark, l'économie kosovare ne dispose pas d'instruments financiers nationaux ni de monnaie nationale, son système bancaire et de crédit est peu développé et fonctionne soit en dehors de toute législation clairement définie, soit de temps à autre en vertu des lois et réglementations de la République de Yougoslavie, qui ne sont pas de nature à attirer les investisseurs étrangers. Les budgets ne sont pas unifiés ; les dépenses de fonctionnement sont couvertes à la fois par l'impôt local et l'aide des donneurs, tandis que les dépenses d'équipement sont entièrement financées par les donneurs. Les droits de douane, les impôts indirects et autres prélèvements fiscaux sont difficilement recouvrés en raison des faibles capacités de l'administration fiscale et de l'évasion généralisée. D'après les estimations établies pour l'année 2000, le budget du Kosovo enregistrera un déficit de 142 milliards de DM (environ 69 millions de dollars

149. CEPS, Ljubljana, décembre 2000.

des EU).[150] Selon les estimations, les dépenses allouées à l'éducation en 2000 s'élèveraient à 93.4 millions de DM (soit environ 45.4 millions de dollars des EU) ou 27 % des dépenses estimées.

Un désaccord s'observe parmi les responsables politiques au sujet du niveau optimal des dépenses publiques d'éducation. Les propositions semblent toutefois converger vers un pourcentage de 5-7 % du PNB, qui correspond à la pratique dans de nombreux pays. Les avis divergent moins au sujet de deux points connexes : (1) l'État doit nécessairement investir dans l'enseignement de base, (2) les dépenses publiques doivent avant tout privilégier l'enseignement de base (par rapport à l'enseignement secondaire non obligatoire et à l'enseignement supérieur, par exemple), surtout lorsque les taux de scolarisation sont faibles.

Le système de scolarisation parallèle créé au Kosovo a effectivement donné l'habitude à la population albanaise de mobiliser des ressources en faveur de l'école : il fonctionnait pour l'essentiel comme une grande ONG ne bénéficiant pas de financement de l'État et échappant à son contrôle. À l'heure actuelle, l'éducation est surtout financée par la communauté internationale et administrée par l'intermédiaire de la MINUK, dans la mesure où le Kosovo ne dispose pas encore de recettes fiscales régulières à l'échelon ni central ni municipal. Une importante mesure budgétaire a consisté à déléguer les pouvoirs de décision dans ce domaine aux 29 municipalités ; ces dernières, toutefois, varient considérablement par leur taille, leur potentiel économique, leur revenu par habitant, leurs actifs imposables tels que la terre, les entreprises, etc., et par leur capacité d'administrer leur propre système d'imposition.

150. Banque mondiale, *Kosovo : Building Peace through Sustained Growth*, novembre 1999, p. 7.

Tableau 2. **Dépenses de l'État au titre de l'enseignement et de la formation**

Catégorie	Montant	Source des données
Dépenses publiques d'éducation en % du PIB	n.d	…
Dépenses publiques d'éducation en % des dépenses publiques totales	28%	Banque mondiale Février 2000
Dépenses d'éducation par élève (enseignement primaire)	DEM 193	Banque mondiale Novembre 1997
Dépenses d'éducation par élève (enseignement secondaire)	DEM 263	
Dépenses d'éducation par niveau :		
Préscolaire	5%	Banque mondiale Février 2000
Primaire	65%	
Secondaire	19%	
Supérieur	11%	
Salaire moyen mensuel des enseignants :		
Préscolaire	290 DM	Septembre 2000
Primaire	290 DM	
Secondaire	318 DM	
Supérieur	300–540 DM	

Source : CEPS, décembre 2000.

Si les municipalités se voyaient conférer des pouvoirs de décision en matière de financement et de gestion de l'éducation, ce qui reviendrait à leur octroyer des dotations globales calculées à partir de l'effectif d'élèves, l'équité en matière de financement s'en trouverait améliorée dans l'ensemble du Kosovo. Les municipalités seraient également incitées à gérer de façon rationnelle les ressources allouées à l'éducation, à condition que toute sommes économisées soient utilisées au profit du système éducatif mis en place par la municipalité.

Le développement du secteur privé concerne principalement la création de petites et moyennes entreprises et d'activités de services. À l'heure actuelle, le Kosovo ne compte aucune école ni aucun établissement d'enseignement supérieur privé.

Programmes d'enseignement : programmes prévus et dispensés et résultats obtenus

Normes et programmes d'enseignement[151]

Au Kosovo, avant 1990, les établissements d'enseignement étaient coordonnés indépendamment de la Serbie puisque la province jouissait d'une autonomie générale, et le Ministère kosovar de l'éducation, de la science et de la culture y était l'instance administrative la plus élevée. Les autorités de l'éducation du Kosovo *étaient libres de concevoir et d'approuver les programmes d'enseignement* et de contrôler l'ensemble du système éducatif kosovar.

Dans les écoles primaires et secondaires, l'albanais et le serbe étaient les deux langues d'enseignement utilisées en parallèle. Cette arrangement résultait de la constitution yougoslave de 1974, laquelle comprenait une réglementation relative à la protection des minorités, garantissait aux Albanais du Kosovo un degré important d'égalité nationale parmi les États de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie. En outre, le turc était reconnu comme troisième langue officielle au Kosovo.

Le système éducatif, y compris les programmes d'enseignement, avait assez bien réussi à élever le niveau. Ainsi, après la seconde guerre mondiale, les taux de maîtrise des savoirs fondamentaux s'étaient améliorés et rapprochés de la moyenne enregistrée dans la région et dans les pays voisins. Créée en 1970, l'Université de Pristina en 1996 avait produit plus de 60 000 diplômés dont plus de 60 % avaient fait leurs études en albanais.

En 1989/90 l'autonomie du Kosovo est abolie. Cette mesure a de graves effets sur le système éducatif, y compris sur les aspects liés au programme d'enseignement. En 1991, la législation kosovare en matière d'éducation, de science et de culture est abrogée, et la province est privée de l'autonomie de décision dont elle jouissait pour élaborer le programme d'enseignement. Les lois et les programmes d'enseignement serbes sont imposés à leur place et les bâtiments scolaires du primaire et du secondaire sont fermés de force. En 1991/92, tous les enseignements dispensés en albanais était pour l'essentiel assurés « clandestinement » dans le système parallèle (fantôme) décrit plus haut.

---

151. Voir *Assessment Practice and Policy Sheet, Kosovo* (Johanna Crighton) et Lynn Davies, « Education in Kosovo : Report to the British Council » . University of Birmingham, Royaume-Uni, août 1999 (document non publié).

Le programme d'enseignement du système « parallèle » visait aussi par la force des choses à promouvoir le nationalisme albanais. Dans l'enseignement élémentaire et secondaire, l'ancien programme aux 14 disciplines a été maintenu dans toute la mesure du possible. L'État fantôme s'est efforcé d'aligner les programmes d'enseignement sur les exigences de l'Albanie et a commencé d'importer des ouvrages scolaires de ce pays qui était le seul à reconnaître officiellement les diplômes délivrés par la « République du Kosovo » . Du fait de cette situation, cependant, les programmes d'enseignement au Kosovo sont dépassés et trop factuels ; il convient à présent de les moderniser et de les rationaliser selon les orientations définies dans les pays voisins au cours des 7-8 ans que le Kosovo a « perdus » en raison de son isolement par rapport aux réformes éducatives entreprises ailleurs. D'après les entretiens et les rapports réalisés par des spécialistes internationaux, il faut introduire de nouvelles disciplines telles que l'éducation civique, l'histoire et la géographique sans propagande nationaliste, l'éducation à la tolérance, l'éducation à la sexualité, la prévention du sida, l'éducation préventive contre la consommation de stupéfiants, ainsi que des activités artistiques et théâtrales pour favoriser le processus d'unification et contribuer à guérir les traumatismes de la guerre.

Programmes d'enseignement : dispositions transitoires 1999/2000 et 2000/2001

En dépit de tous les efforts déployés et de toutes les réglementations adoptées, le système éducatif et les programmes d'enseignement ne sont pas « unifiés ». Les systèmes éducatifs albanais et serbe ainsi que les communautés auxquelles ils s'adressent demeurent jusqu'à ce jour des entités distinctes, même si les deux sont administrés sous les auspices de la MINUK. En conséquence, les kosovars albanais suivent l'ancien programme d'enseignement qui était en vigueur à l'époque du système « parallèle » (1991-1999) et a été intégré au nouveau dispositif après la création de la MINUK. Pour les élèves serbes, il existe un « sous-système », relevant toujours de Belgrade, qui indique aux écoles fréquentées par cette minorité les enseignements à dispenser et les ouvrages scolaires à utiliser. Par ailleurs, d'autres groupes ethniques tels que les Roms, les Bosniaques et les Turcs ne disposent pas de « système » distinct ; depuis 2000, ils sont pour l'essentiel scolarisés dans des établissements albanais (par exemple, dans certains de ceux qu'a visités la mission de l'OCDE dans les régions de Peja ou Pristina). En ce qui concerne le programme d'enseignement dispensé dans les établissements scolaires albanais – qui accueillent 90 % ou plus de la population scolaire totale du Kosovo – les administrateurs de la MINUK chargés de l'éducation et leurs homologues kosovars ont décidé (du moins jusqu'en septembre 2001) de conserver les programmes d'enseignement utilisés dans le système parallèle.

Nouvelle structure du système éducatif

À compter de l'année scolaire 2000/01, un changement important ne manquera pas d'influer considérablement sur l'évolution du programme d'enseignement. En effet, la durée du premier cycle de l'école primaire a été portée à cinq ans, ce cycle commençant désormais à l'âge de six ans. L'enseignement est dispensé dans des salles de classes autonomes. Arrivés en sixième année d'études, les élèves entrent dans le deuxième cycle de l'enseignement primaire (parfois appelé premier cycle de l'enseignement secondaire) qui dure quatre ans ; les professeurs enseignent chacun une discipline. Le programme comprend la langue maternelle, une langue étrangère (l'anglais dans la plupart des cas), les mathématiques, la biologie et les sciences physiques (à partir de la sixième année), la chimie (à partir de la septième année), l'histoire, la géographie, l'instruction civique, les beaux-arts et l'éducation physique. L'enseignement secondaire général du deuxième cycle, d'une durée de quatre ans, se poursuit selon à peu près les mêmes orientations mais avec quelques disciplines supplémentaires – au total, pas moins de 15 ou 16.

Qualité du programme d'enseignement

En raison des difficultés rencontrées par le Kosovo entre 1990 et 1999, le programme actuel dans les différentes disciplines est excessivement encyclopédique et très axé sur le savoir, les contenus et l'information, alors que dans d'autres pays, l'objectif est plutôt de développer les capacités cognitives des élèves ; les possibilités d'apprentissage pratiques qu'offrent les programmes d'enseignement ne sont pas très variées. L'enseignement étant extrêmement cloisonné par discipline, les activités transdisciplinaires, interdisciplinaires et transversales sont impossibles. Les élèves ne peuvent pas choisir leur discipline bien que nombre d'entre eux le demandent. Il est réellement nécessaire d'actualiser les disciplines traditionnelles et d'intégrer les compétences sociales et cognitives que la majorité des élèves devrait pouvoir posséder. Le Département de l'éducation et de la science a entrepris de passer en revue les « contenus » des programmes d'enseignement général, mais il doit commencer par mettre en œuvre de nouvelles stratégies et procédures dans l'élaboration des programmes et dans les pratiques pédagogiques.

Méthodes d'enseignement et d'apprentissage

Le système éducatif dont le Kosovo a hérité est assorti de méthodes d'enseignement et d'apprentissage très rigides ; cette rigidité a nui à la qualité de l'enseignement et au processus éducatif dans son ensemble. Du fait de son isolement au cours de la décennie passée, le système éducatif du Kosovo n'a pu

intégrer certains grands changements survenus dans le secteur de l'éducation (en particulier dans le domaine de la didactique, des pratiques d'enseignement et de la pédagogie) qui sont survenus dans les pays de l'OCDE et certains anciens pays communistes de l'Europe centrale (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie, Roumanie).

Les classes sont souvent nombreuses et surchargées ; certaines, à Skenderaj, notamment, sont encore assurées dans des abris temporaires. Les enseignants – qui pour beaucoup ne sont pas diplômés – assurent 20 heures ou plus d'enseignement par semaine, les élèves ont des cours dans 5 ou 6 disciplines différentes chaque jour et approximativement 24-30 heures de cours par semaine. Les élèves vont à l'école par roulement – certains établissements accueillent deux groupes d'élèves et quelques-uns trois. Les relations enseignants-élèves ainsi que l'attention accordée à chacun pâtissent de cette situation. L'enseignement dispensé est principalement de type « autoritaire », « magistral », ou « directif » ; c'est le modèle de la pédagogie centrée sur l'enseignant qui prédomine. L'apprentissage par cœur est une pratique courante et peu d'attention est accordée à l'apprentissage par la découverte, au travail en groupe, au débat, à la résolution de problèmes, aux activités menées dans le cadre de projets et à la constitution de dossiers. Les enseignants utilisent la méthode du cours magistral et les élèves mémorisent l'information. Font principalement exception, les programmes expérimentaux mis en place par diverses ONG dans un petit nombre d'établissements scolaires, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives locales.

Manuels scolaires et matériels pédagogiques

À l'époque du système parallèle, les manuels scolaires étaient en général importés d'Albanie ou conçus au Kosovo. Les auteurs compétents et expérimentés sont par conséquent peu nombreux et les auteurs potentiels n'ont pas eu l'occasion de démontrer leurs talents. Un consortium réunissant plusieurs donneurs a financé la réimpression des manuels scolaires existants, du moins pour les principales disciplines enseignées dans le primaire et le secondaire, et ces ouvrages ont pu être utilisés au cours des années scolaires 1999/2000 et 2000/2001 en attendant la future révision des programmes et des manuels. Nombreux sont les établissements qui sont dépourvus du matériel élémentaire : matériel pédagogique, équipements de laboratoire, matériel d'accompagnement, installations sportives et autres supports pédagogiques ; il s'ensuit que l'apprentissage des élèves est plutôt théorique que pratique. Le Département de l'éducation et de la science a l'intention de doter les laboratoires de sciences de l'équipement de base en 2000/01.

Réformes des programmes d'enseignement

En juillet 2000, la MINUK/Département de l'éducation et de la science, a introduit la notion des « Organismes chefs de file ». Ces derniers sont tenus pour être les principaux (mais non les seuls) organismes techniques et de coordination dans les différents secteurs. L'UNICEF a été invitée à servir d'Organisme chef de file pour la conception des programmes d'enseignement, conjointement avec le Bureau international de l'éducation (IBE).[152]

Il a été généralement conseillé de charger un groupe ad hoc de l'élaboration des programmes d'enseignement ; la formation initiale des membres de ce groupe sera assurée et un séminaire international sur l'évolution actuelle des programmes d'enseignement sera organisé. En août 2000, le Département a recruté un responsable de l'élaboration des programmes d'enseignement, dont la tâche est de favoriser et de coordonner ce processus. Les grandes lignes des nouveaux programmes d'enseignement doivent être définies au plus tard pour juin 2001 ; la mise en œuvre des programmes commencera durant l'année scolaire 2001-2002.[153]

En attendant, un certain nombre d'initiatives de type « ascendant » – émanant des établissements scolaires – ont d'ores et déjà commencé à transformer les programmes d'enseignement. Plus de 100 ONG s'emploient à améliorer rapidement la formation en utilisant, par exemple, de nouveaux programmes d'enseignement tels que le programme « Étape par étape » de la Fondation pour une société ouverte, qui fait intervenir des enseignants, des directeurs, des élèves et des parents et qui a déjà été mis en œuvre avec succès dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. En outre, un programme finlandais d'aide au développement de l'éducation au Kosovo, amorcé en septembre 2000, a pour objet d'améliorer la qualité de l'enseignement dans les établissements accueillant des élèves ayant des besoins particuliers. Le Département coordonne les efforts des ONG et les projets internationaux.

---

152. Voir le *procès-verbal de la réunion sur l'élaboration des programmes d'enseignement*, Pristina, Département de l'éducation et de la science, 3-5 septembre 2000.

153. Ce calendrier est très serré et ne tient sans doute pas suffisamment compte des difficultés liées à la scolarisation des enfants dès l'âge de 6 ans, c'est à dire une année plus tôt qu'auparavant. Les effets de cette disposition vont certainement se faire sentir dans tout le système.

Évaluation et examen

Dans l'ancien système, le Ministère n'assurait aucune fonction d'évaluation ; tous les pouvoirs dans ce domaine étaient confiés aux établissements scolaires. Ces derniers communiquaient leurs résultats aux Instituts de pédagogie qui eux-mêmes établissaient une synthèse à l'intention des autorités scolaires municipales. Toutes ces statistiques, cependant, reposaient sur une évaluation orale des élèves et les niveaux de résultats n'étaient guère différenciés. Le volet consacré à l'éducation dans le projet Éducation et Santé au Kosovo, qui doit être financé à l'aide d'une subvention de la Banque mondiale, prévoit la création d'une petite unité (au sein de la MINUK/Département de l'éducation et de la science) dont le personnel sera spécialisé dans la mesure et le suivi de la qualité des résultats de l'enseignement. Cette unité réalisera à partir d'échantillons des évaluations nationales des résultats de l'enseignement dans certains domaines essentiels. L'un des autres volets de ce projet prévoit la mise en place d'un système d'information sur la gestion de l'enseignement.

Le Département de l'éducation et de la science publie des lignes directrices concernant la délivrance des certificats et des diplômes (DES [I]1/2000, 12/6/00), mais les pratiques en la matière n'ont guère changé depuis l'ancien système. Les écoles primaires organisent en neuvième année des examens informels de sortie, donnant lieu à la délivrance d'un certificat d'études (taille de la cohorte : 29 000 élèves).[154] Les examens d'entrée en 10ème année (première classe de l'enseignement secondaire) sont organisés par l'établissement d'accueil (taille de la cohorte : 21 000 élèves). L'ancien Institut de Pédagogie de Pristina a mis au point un certain nombre de tests types qui ont été publiés dans une brochure que les enseignants et les élèves utilisent (par exemple en mathématiques) comme matériel pédagogique. L'examen passé dans le secondaire (*Maturita*) est à la fois écrit et oral et il est mis au point et noté par les enseignants (taille de la cohorte : 13-14 000 élèves). Les types de questions sont variés : en mathématiques et en sciences, on utilise les questions à choix multiple, les questions à réponse courte et les questions à réponse plus étoffée. En lettres et en sciences humaines, la rédaction de dissertations est une pratique habituelle.

Chaque faculté de l'université organise son propre examen d'entrée. D'ordinaire, son but est de vérifier les connaissances élémentaires et factuelles

154. La taille de la cohorte est indiquée dans « Education in Kosovo : From Crisis to Recovery and Transformation » par Michael Daxner (document établi en vue de la réunion sur le pacte de stabilité, tenu à Graz, mars 2000).

des élèves mais elle ne cherche pas à évaluer leur aptitude à suivre un programme universitaire (il n'est donc guère utile de continuer à faire passer cet examen en plus de la *Maturita* dans sa formule nouvelle, dès lors que ce dernier examen est comparable et de qualité suffisante).

Les résultats à l'examen d'entrée déterminent à 70 % le rang du candidat dans l'ordre d'admission ; ce rang est déterminé à 30 % par la *Maturita*. Les facultés où le nombre de candidats est beaucoup plus faible que le nombre de places disponibles (c'est le cas par exemple à la faculté des mines, à Mitrovica)[155] appliquent des critères moins stricts. Les étudiants qui échouent peuvent se représenter à l'automne. D'ordinaire, les résultats obtenus à un examen d'entrée à une faculté ne sont pas reconnus par les autres établissements. Les étudiants qui ont obtenu de bons résultats aux Olympiades, organisées chaque année dans certaines disciplines (mathématiques, sciences physiques et histoire) bénéficient d'un avantage dans l'accès à l'Université. En mars 2000, l'administrateur international de l'Université de Pristina publié des instructions applicables à l'admission des étudiants dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur (IA [I] 3/2000). Aux termes de ces instructions, tous les diplômés des établissements d'enseignement secondaire au Kosovo peuvent être admis et ils doivent passer un examen d'entrée pour les facultés de médecine, d'éducation physique, de génie électrique, de génie mécanique, de génie civil, d'architecture et de beaux-arts, ou pour les facultés ou autres établissements d'enseignement supérieur offrant un nombre de places plus faible que le nombre de candidats.

Programmes d'enseignement, normes et évaluation : problèmes et obstacles

- Le processus actuel de changement constitue la première réforme réelle des programmes d'enseignement depuis plus de 25 ans, c'est dire l'ampleur de la tâche. Cela dit, l'échéancier est très court dans la mesure où le Département de l'éducation et de la science ainsi que les autorités scolaires locales veulent moderniser les programmes

155. Compte tenu de la fermeture récente des mines de plomb et de zinc, géographiquement proches, le principal employeur des diplômés de cette faculté, les effectifs déjà en baisse de cette faculté vont probablement fléchir encore davantage. Les sorties de cette faculté sont extrêmement faibles depuis plusieurs années : 6 % seulement pour les étudiants inscrits en première année obtiennent leur diplôme et un quart seulement de ces diplômés obtiennent un emploi dans le secteur de la mine. Cela dit, aucun plan ne prévoit de réorienter ces étudiants vers des activités dans des secteurs proches qui ont effectivement besoin de personnel très qualifié tels que l'évacuation des déchets et l'assainissement des sols.

d'enseignement le plus rapidement possible. Il faudra plus de temps que prévu pour passer d'un système dépassé, axé sur les contenus, à un système basé sur les résultats ; en outre, les erreurs du passé risquent d'être répétées.

- Les rigidités d'un système dans lequel les programmes d'enseignement sont élaborés au centre étouffent les initiatives destinées à favoriser la curiosité intellectuelle des élèves, l'enrichissement personnel, le travail en équipe et la communication.

- La modification des programmes d'enseignement dans un secteur du système influera sur tous les autres secteurs. Les universités et les centres de formation des enseignants doivent également faire l'objet de changements radicaux et repenser leur rôle. Avant tout, toutefois, un changement s'impose dans les classes elles-mêmes. Le rôle de l'enseignant doit être redéfini. L'enseignant doit être considéré comme un professionnel capable de maximiser les ressources pour aider les étudiants à atteindre leurs objectifs éducatifs.

- Aux fins de la réforme des programmes d'enseignement, on manque de compétences professionnelles et d'une vision stratégique en la matière, même parmi les membres du personnel de la MINUK/DES. On manque également de coordination entre les Organismes chefs de file et la MINUK/DES.

- Unification des programmes d'enseignement général. De puissantes raisons politiques militent contre la création d'un programme d'enseignement unifié. Néanmoins, un cadre explicite, cohérent et applicable doit être défini et pourrait être accepté. Pour des rasions générales d'ordre politique et démocratique, cependant, les minorités du Kosovo – avant tout les Serbes – doivent avoir le droit de recevoir un enseignement dans leur propre langue et les programmes d'enseignement doivent être adaptés aux spécificités et aux différences des minorités.

- Cohérence et compatibilité des programmes d'enseignement. La cohérence des programmes d'enseignement actuels n'est pas systématiquement assurée. Les objectifs de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire des premier et deuxième cycles ne sont pas définis, pas plus que ne le sont les objectifs et résultats d'ordre général et spécifique des diverses disciplines. Il n'existe pas de compatibilité conceptuelle et structurelle entre les différentes

disciplines dans la mesure où, d'une façon générale, les contenus des programmes sont considérés isolément, par discipline et sans aucune forme d'intégration entre les multiples disciplines ou champs disciplinaires.

- La poursuite de « normes européennes ». Au Kosovo, on entend très souvent dire que l'objectif ultime (qu'il s'agisse des programmes d'enseignement, de la formation des enseignants, de l'aménagement des établissements, etc.) doit être de mettre en œuvre ou d'appliquer des « normes européennes ». Il est cependant très rare de comprendre ce que ces normes peuvent représenter. On dit, par exemple, qu'il faut passer du cours magistral à l'apprentissage interactif, adopter les « sciences » comme discipline unique pour remplacer les matières distinctes que sont la chimie, la biologique et les sciences physiques ; ou encore introduire de nouvelles disciplines telles que la formation à la citoyenneté. Dans d'autres cas, les normes européennes renvoient à la qualité des bâtiments, aux équipements, au mobilier, aux ordinateurs et même parfois aux salaires des enseignants. En vérité, les normes varient considérablement au sein de l'Europe ; aussi ne faut-il pas perdre de temps à essayer d'imiter au coup par coup des pratiques susceptibles ou non d'être adaptées à la réalité du Kosovo ou d'être cohérentes entre elles. Il n'en reste pas moins que les critères de l'OCDE peuvent représenter des objectifs susceptibles d'être d'utiles guides.

- Programmes d'enseignement surchargés. Les programmes prévoient l'enseignement de nombreuses disciplines distinctes : 14 à la fin du primaire, 16 dans le secondaire. Par ailleurs, les contenus à enseigner dans ces disciplines comprennent d'abondantes données factuelles. Ces deux aspects ont un effet négatif sur les méthodes d'enseignement, sur la possibilité d'approfondir la connaissance et la compréhension, et sur la préparation à la vie active ou à des études plus poussées.

- Adaptation à la majorité des élèves. On tend encore dans le deuxième cycle du secondaire à définir les programmes d'enseignement par rapport aux attentes de l'enseignement supérieur. En réalité, toutefois, ces attentes ne concernent qu'une faible proportion d'élèves (4 545 étudiants seulement ont été admis à l'université en 2000, par exemple), alors que la grande majorité des élèves doivent se préparer au monde du travail. Il est essentiel à ce niveau de privilégier désormais plutôt l'enseignement et l'apprentissage basés sur les compétences à acquérir que sur les contenus, ce qui, en tout état de

cause, profiterait également à ceux qui, poursuivent effectivement dans le supérieur.

- Nécessité de faire intervenir les enseignants dans la conception et l'élaboration des programmes d'enseignement ainsi que dans l'amélioration des conditions de vie à l'école. Les recherches actuelles montrent clairement que la rénovation des programmes d'enseignement dans un établissement scolaire ne résulte pas seulement de l'adoption d'un changement par l'administration centrale ; tous les enseignants et les administrateurs de l'établissement constituent la force motrice de ce processus. Ils doivent apprendre et changer ensemble pour que les conditions de vie à l'école s'améliorent de façon permanente.

- Nécessité d'introduire des formations psychosociales dans les programmes d'enseignement. Les programmes d'enseignement doivent être adaptés aux graves traumatismes subis par la plus grande partie de la population kosovare (beaucoup d'entre eux étant des enfants) durant la crise de 1998/99. L'objectif est de reconnaître et de guérir les blessures du passé, de surmonter autant que faire se peut les obstacles ethniques et de jeter les bases nécessaires pour prévenir de futures crises.

- Absence de procédures et de données permettant de suivre et de comparer les résultats de l'enseignement ; les données obtenues lors des évaluations n'ont pas d'impact sur la politique de l'éducation. Actuellement, aucun mécanisme ne permet de suivre les résultats dans tout le Kosovo et aucune norme clairement définie ne peut servir de point de comparaison ; apparemment, les responsables ne voient pas précisément pourquoi des comparaisons de ce genre serviraient à mettre en lumière les domaines où les performances sont médiocres (ou bonnes) et à prendre des décisions en toute connaissance de cause.

- Inefficacité des procédures d'évaluation et d'examen. Les enseignants élaborent eux-mêmes les tests qu'ils font passer à leurs élèves, le plus souvent oralement. À cette fin, ils ne bénéficient d'aucune aide professionnelle et ils ne peuvent non plus recourir à des tests normalisés qui leur permettraient de comparer les résultats qu'ils obtiennent à d'autres. Les examens d'entrée à l'université n'apportent pas d'éléments d'information nouveaux utiles par rapport à ceux qui peuvent être obtenus à partir des examens de fin d'études professionnelles ; les examens « en double » de ce genre ne sont pas

rationnels, sont une perte de temps et mettent les étudiants à rude épreuve.

Personnel du secteur éducatif

Enseignants

Comme on l'a dit plus haut, de nombreux enseignants et professeurs albanais du Kosovo ont été licenciés après la prise de contrôle par Belgrade en 1990, et en mars 1991 le gouvernement serbe a cessé de verser leur traitement à ceux qui étaient encore en poste. Cette époque a marqué le début du système éducatif albanais parallèle (fantôme) dont le dispositif d'enseignement actuel garde l'empreinte ; à l'heure actuelle, nombre des initiatives qui visent à améliorer la capacité et l'efficacité du corps enseignant sont rattachées à l'époque du système parallèle.

Au cours de ces huit années, les enseignants de langue albanaise ont été privés de formation en cours de service (continue) et n'ont pas été informés des innovations dans le domaine éducatif. De nombreux bénévoles non diplômés ont intégré le corps enseignant et acquis leurs compétences sur le tas. La MINUK a conclu maintenant de nouveaux contrats avec les enseignants (entre septembre et décembre 2000) dans le cadre d'une réorganisation du système. Les enseignants qui sont dans l'incapacité d'apporter la preuve de leurs diplômes, sous forme de certificat ou de référence, auront le statut de « professeur provisoire » [156] s'ils acceptent de s'inscrire à un cours de perfectionnement. Il est clair cependant qu'un programme de perfectionnement intensif est nécessaire pour l'ensemble du personnel enseignant et pas seulement pour les enseignants « provisoires ». Les enseignants kosovars serbes posent un problème particulier dans la mesure où ils ont dans un premier temps refusé de signer les nouveaux contrats. (L'une des raisons est qu'en signant, ils perdent les sommes qu'ils reçoivent encore de Belgrade ; une autre raison est que leurs dirigeants exercent de grandes pressions sur eux pour qu'ils n'acceptent pas l'autorité de la MINUK). Toutefois, environ 1 000 enseignants serbes ont à présent signé les contrats (février 2001) et l'opposition semble avoir diminué.

Le corps enseignant au Kosovo

En juin 2000, l'effectif total d'enseignants dans l'ensemble du secteur éducatif s'élevait à 28 625 personnes (tableau 3). Bon nombre d'enseignants qui

156. Dans la région de Prizren, il s'est avéré que 60 % environ des enseignants enregistrés étaient diplômés et 10 % étaient enregistrés deux fois ou n'existaient pas.

ont rejoint le système parallèle sont encore en activité. Il n'existe aucune donnée précise sur le nombre d'enseignants qualifiés ou diplômés par rapport au nombre de ceux qui n'ont pas suivi de formation appropriée. Selon les estimations du Département de l'éducation et de la science, le rapport serait d'environ 3 pour 2, ce qui veut dire que dans une région donnée, pas moins de 50 % du personnel enseignant actuel peut ne pas être qualifié. Le Département effectue auprès des établissements scolaires un recensement qui permettra d'obtenir des données plus fiables. Toutefois, de nombreux enseignants ont perdu leurs documents ou certificats originaux lorsque leurs domiciles ont été incendiés ou leurs biens détruits au cours des crises de 1998/99.

À plusieurs égards, la profession enseignante ne présente pas les mêmes caractéristiques au Kosovo que dans d'autres pays. Premièrement, la répartition par sexe du corps enseignant est d'un tiers de femmes pour deux tiers d'hommes. Dans le supérieur, les hommes représentent 88 % des enseignants et leur proportion baisse avec le niveau d'enseignement (dans le pré-primaire, ils entrent pour 44 % dans l'effectif d'enseignants. Département de l'éducation et de la science, 1999). Selon la même source, les hommes sont majoritaires (86 %) au sein du personnel d'accompagnement dans les établissements scolaires de même que parmi les directeurs d'école et les responsables de l'éducation dans les administrations régionales et municipales.

Deuxièmement, la quasi-totalité des enseignants travaillent dans des établissements qui accueillent plusieurs groupes d'élèves par roulement. À Pristina, Mitrovica et dans d'autres zones urbaines, les établissements scolaires peuvent organiser pas moins de quatre groupes d'élèves par roulement et sont donc très fréquentés. Selon les estimations actuelles, plus de 25 % de la totalité des établissements scolaires au Kosovo accueillent trois ou quatre groupes d'élèves par roulement. Cette situation a de sérieuses répercussions sur les conditions de travail des enseignants et la qualité de la pédagogie. Les salles de classe sont exiguës et les matériels pédagogiques sont rares ou inexistants ; le manque de manuels scolaires qui soient d'actualité constitue l'un des plus graves problèmes. Il est exceptionnel que les établissements scolaires puissent fournir aux enseignants des installations et de l'espace pour organiser des réunions professionnelles et une planification conjointe. Naturellement, les dégâts et les destructions dus aux bombardements et aux pilonnages durant la guerre sont l'une des principales causes du mauvais état des installations ; les établissements scolaires ont également fait l'objet de vandalisme et de pillage et beaucoup n'ont pas encore été réhabilités.

Tableau 3. **Nombre d'enseignants par niveau d'enseignement**

Secteur/Région	Pristina	Prizren	Peja	Gjilan	Mitrovica	TOTAL
Préprimaire	266	54	139	151	183	793
Primaire	5 692	4 230	3 544	4 311	3 132	1928
Secondaire	2 086	1 045	1 053	1 344	957	957
Internat	7	16	24	0	27	74
Écoles spéciales	13	82	29	0	34	158
Université du Kosovo	108	0	0	0	0	108
Bibliothèques	79	0	0	0	0	79
Administrations	5	14	0	0	0	19
TOTAL	**212**	**112**	**53**	**0**	**1018**	**28 625**

Source : Département de l'éducation et de la science, juin 2000.

Troisièmement, la plupart des enseignants ont travaillé pendant de nombreuses années en percevant des salaires très faibles, voire aucun. L'enseignement dans le système parallèle était considéré comme un moyen de préserver la langue et la culture albanaises malgré la pression du gouvernement au pouvoir. C'est pourquoi même les enseignants non diplômés sont reconnus et respectés dans la société et cette situation influe sur les débats et les échanges de vues au sujet de la réforme du système éducatif. L'administration de la MINUK a versé aux enseignants des traitements dont le montant était cependant faible et identique pour tous. Les professeurs diplômés de langue et les spécialistes de l'informatique ont quitté la profession enseignante pour des emplois mieux rémunérés. De plus, dans la mesure où la formation initiale des enseignants n'a pas été assurée durant les années 90, rares sont de toute façon les jeunes qui ont embrassé cette profession.

Quatrièmement, des dizaines de milliers d'Albanais du Kosovo reviennent dans leur pays. Selon les estimations du Département de l'éducation et de la science, la scolarisation en 2000 a augmenté de 10 % environ ; cette progression des effectifs crée d'énormes problèmes non seulement pour le système éducatif lui-même mais également pour les différents enseignants qui doivent s'occuper de classes de plus en plus nombreuses et d'élèves venant d'horizons divers et ayant des vécus différents. Les élèves qui reviennent peuvent être utiles aux enseignants car bien souvent ils parlent d'autres langues (l'allemand, le français et l'anglais par exemple), ont une bonne maîtrise des technologies de l'information et sont capables de transmettre aux autres élèves leurs connaissances au sujet d'autres pays et d'autres cultures.

Enfin, le syndicat de l'enseignement, de la science et de la culture du Kosovo (*Sindikata e Bashkuar pér Arsim, Shkencé dhe Kulture e Kosovés,* SBASHK) joue un rôle particulier dans la réforme de l'éducation au Kosovo. Cet organisme est un syndicat d'enseignants qui travaille activement avec le Département de l'éducation et de la science pour améliorer les conditions de travail des enseignants. Le Département compte également sur son aide pour mettre en œuvre une stratégie de décentralisation. Le syndicat dispose d'un réseau de relations internationales actives, qui constitue une importante source d'innovations. Par conséquent, le SBASHK joue un rôle essentiel en favorisant le changement dans le secteur de l'éducation, ce qui n'est pas habituel parmi les syndicats d'autres pays. Au cours des années 90, il a apporté une aide morale et matérielle au système parallèle. À l'heure actuelle, il est préoccupé par la réduction du personnel enseignant au Kosovo – 10 % des effectifs actuels devraient être licenciés, de même que 50 % du personnel d'accompagnement.

Salaires et rémunérations

La question du traitement des enseignants présente un dilemme. D'un côté, les enseignants ont l'habitude de travailler dans des conditions difficiles et d'être faiblement rémunérés ; à leurs yeux, leur travail représentait un « sacrifice patriotique » et s'inscrivait dans le processus de construction de la nation. De l'autre, on ne peut attendre des enseignants qu'ils œuvrent pour les réformes s'ils ne sont pas correctement payés. Bien que les enseignants fassent preuve d'une patience remarquable, il est légitime qu'ils veuillent améliorer leurs conditions.

Durant et après la crise, les enseignants n'ont reçu aucune rémunération jusqu'à ce que la MINUK leur verse des traitements en septembre 1999 (200 DM pour la période allant du 1er septembre au 31 décembre 1999). À compter de janvier 2000, un barème de salaires a été mis en place à leur intention : les présidents d'universités perçoivent 600 DM par mois, les professeurs titulaires 420 DM, les enseignants du secondaire 318 DM et les enseignants du primaire 291 DM. En général, la MINUK leur verse leur traitement en temps voulu.

Le dispositif initial de rémunérations a attiré quelque 2 000 « enseignants fantômes » qui existaient bel et bien mais ne travaillaient pas effectivement dans des établissements scolaires. À présent, ces « fantômes » sont dans leur majorité exclus du dispositif, mais le Département de l'éducation et de la science n'ignore pas que jusqu'à ce que la procédure des nouveaux contrats soit menée à son terme, des personnes qu'il rémunère en tant qu'enseignants occupent en réalité d'autres emplois pour lesquels ils sont également payés. Un système financièrement aussi fragile que celui du Kosovo ne peut naturellement assumer cette double charge.

Le nouveau système de rémunération repose sur un contrat officiel prévoyant un salaire de base assorti de coefficients multiplicateurs. Trois types de contrat peuvent être conclus : à plein temps, à temps partiel et temporaire. Il est prévu de confier le versement des traitements aux 29 municipalités. Les enseignants titulaires des diplômes voulus constituent la « première catégorie » et celle qui est privilégiée. Une deuxième catégorie regroupe les enseignants qui, sans être diplômés, ont les compétences nécessaires pour enseigner (les enseignants dits « provisoires »), ils peuvent recevoir un contrat d'un an mais doivent accepter de suivre un programme de perfectionnement à l'Université de Pristina. Dans la troisième catégorie sont classées les personnes qui n'ont ni les compétences ni les diplômes voulus, mais qui travaillent en tant que professeurs dans des établissements scolaires. Il est prévu de signer des contrats avec uniquement les enseignants appartenant aux deux premières catégories et par conséquent de diminuer le nombre d'enseignants non qualifiés dans le système.

En septembre 2000, le Département de l'éducation et de la science a envoyé 20 000 contrats, ce qui représente une réduction de l'effectif de 6 000 personnes. Le poste de pédagogue scolaire a été supprimé. Les traitements ne sont versés qu'après réception du contrat signé. Le temps de travail a été fixé à 40 heures par semaine, ce qui a constitué un choc pour les enseignants habitués à des semaines de travail à l'école de 20 heures environ. Une échelle d'évaluation des performances des enseignants a été mise en place pour que chaque municipalité puisse l'utiliser afin de déterminer la qualité de l'enseignement.

Les critères de sélection se répartissent en trois catégories : l'âge (jusqu'à 39 ans : rang élevé de priorité ; après 40 ans : moindre priorité), sexe (les femmes ont priorité par rapport aux hommes) ; et l'expérience d'enseignement, y compris une connaissance confirmée du développement des enfants. Selon le syndicat, les contrats stipulent uniquement les obligations et les attributions des enseignants mais ne font peser aucune responsabilité sur les employeurs. Les contrats ne devaient pas entrer en vigueur avant la fin 2000 en vertu des réglementations des Nations Unies.

De toute évidence, l'objectif est d'améliorer la qualité du corps enseignant au Kosovo. Il est cependant difficile de faire sortir du système les enseignants qui n'ont aucune formation et sont incompétents. En effet, beaucoup ont travaillé pendant des années sans rémunération et ensuite pour des salaires très faibles. Leur renvoi peut à présent provoquer des tensions en particulier entre les enseignants et les administrateurs. Cela dit, compte tenu du retour des réfugiés et de l'évolution démographique, d'abondantes possibilités devraient s'offrir aux enseignants diplômés à moyen terme.

Parallèlement, l'efficacité du secteur de l'éducation exige quelques changements douloureux. Au Kosovo, par exemple, les enseignants n'enseignent qu'une seule discipline ; si une même personne pouvait enseigner par exemple les sciences physiques, la chimie et la biologie, il faudrait moins d'enseignants et leurs salaires pourraient être en conséquence plus élevés. Il est essentiel de disposer d'un système de suivi fiable pour repérer les indicateurs essentiels qui justifient des dépenses d'éducation à tous les niveaux. À l'heure actuelle, aucun système de ce genre n'existe au Kosovo.

La formation des enseignants

Au dire des observateurs, les pratiques d'enseignement et d'apprentissage au Kosovo sont très traditionnelles. Un porte-parole de l'Université de Pristina (formation des enseignants) a signalé que dans les écoles élémentaires, les stratégies pédagogiques et éducatives sont parfois « cruelles » et n'encouragent pas les enfants à aimer apprendre. Comme dans la plupart des pays voisins, le programme d'enseignement, surchargé et « factologique », n'accorde guère d'importance à la compréhension des concepts et des problèmes, ni à l'acquisition de capacités de raisonnement et de formes de réflexion. Du fait de l'expérience politique et sociale qu'ils ont vécue dans le passé, de nombreux enseignants n'ont ni la formation ni par conséquent les compétences requises pour créer un environnement d'apprentissage satisfaisant et productif pour leurs élèves.

Les enseignants sont formés dans huit facultés ou instituts distincts. Dans le tableau 4, on a indiqué les types de formation assurés. Dans la République fédérative sociale de Yougoslavie, les enseignants du primaire (première à quatrième années) étaient diplômés soit des « Écoles supérieures de Pédagogie » (après quatre années d'études) soit de l'université (au bout de 4-5 années d'études). Les enseignants du secondaire étaient – et sont encore – formés à l'université – durée des études : 4 à 5 ans. À l'heure actuelle, la formation initiale des enseignants est assurée et coordonnée par l'Université de Pristina. L'albanais est la seule langue d'enseignement ; aucun centre de formation initiale des enseignants n'assure ses cours en serbe.

Principalement théorique, la formation est fortement axée sur telle ou telle discipline ; la filière pédagogique spéciale proposée par la Faculté de philosophie fait exception. Le « métier d'enseignant » est un concept absent des cursus de formation. Même certaines disciplines en rapport avec l'éducation sont enseignées de façon très théorique. Les pratiques d'enseignement en classe ou les pédagogies par la réflexion sont mises en œuvre en dehors de toute vision systémique, ou de tout objectif clairement défini. À l'heure actuelle, l'université n'a une vision précise ni de la formation initiale des enseignants ni de la

formation en cours d'emploi et n'a pas non plus de politique à long terme ou de planification stratégique à court et moyen termes dans ce domaine.

Il est prévu de faire chapeauter toutes les activités de formation initiale des enseignants par un seul établissement. En effet, l'Université de Pristina a l'intention de se doter d'une nouvelle Faculté de l'Éducation. Les différents centres de formation seront affiliés à cette Faculté et feront donc partie de l'Université. L'insuffisance des connaissances et des qualifications des formateurs actuels des enseignants constitue l'un des grands obstacles à cette réforme ; ces formateurs sont pour la plupart totalement coupés de la communauté internationale des formateurs d'enseignants et leur enseignement est donc principalement fondé sur les traditions en vigueur en la matière dans la République fédérative socialiste de Yougoslavie, dans les années 1970 et 1980.

La formation en cours d'emploi semble être assurée pour l'essentiel à l'échelon municipal ou régional. Aucun élément d'aucune sorte ne témoigne d'une analyse des besoins ou d'une planification à court ou moyen terme des activités de formation. Les activités de formation en cours d'emploi sont principalement dispensées par les ONG ou par les « Organismes chefs de file » récemment désignés car ni l'université, ni les directions régionales/municipales ne disposent de formateurs professionnels des enseignants. Rares sont les activités de formation de type scolaire qui s'adressent au personnel et on peut s'interroger sur la qualité de celles qui sont effectivement proposées. Les activités de formation en cours d'emploi reflètent dans bien des cas les méthodes et les attitudes de l'ancien Institut de pédagogie. Les programmes de formation des enseignants en cours d'emploi sont de nature théorique, pour l'essentiel dépassés, et les enseignants ne participent ni à la planification, ni à la mise en œuvre de leur propre formation.

À l'heure actuelle, les activités de formation en cours d'emploi des enseignants sont assurées dans une large mesure par la communauté internationale. Ainsi, la Fondation pour une société ouverte au Kosovo (KFOS) a créé le Forum au Kosovo qui a organisé en Macédoine un séminaire sur la gestion des changements dans le secteur éducatif, avec la participation d'une quarantaine de kosovars. Le British Council a organisé plusieurs sessions de formation en cours d'emploi en anglais dans tout le Kosovo. De même, le Bureau de liaison de la France a mis en œuvre des programmes de formation en français à l'intention des enseignants. Toutefois, il n'existe encore aucune stratégie globale de formation en cours d'emploi à destination de tous les enseignants. En outre, rares, si tant est qu'elles existent, sont les activités de formation devant permettre aux enseignants de faire face aux situations et aux difficultés liées aux suites des conflits et de s'occuper des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers.

Tableau 4. **Centres de formation initiale des enseignants, septembre 2000**

Type de centre	Lieu	Niveau
Faculté de philosophie		1ère-4ème années et « pédagogues »
Faculté de sociologie et de philologie		9ème-12ème années
Faculté des sciences		5ème-8ème années et 9ème-12ème années
Faculté des enseignants		1ère -4ème/5ème années
Lycées/centres de formation des maîtres	Gjilan	Pré-primaire
	Pristina	1ère-4ème/5ème années et 5ème/8ème années
	Gjakova	5ème-8ème années
	Prizren	5ème-8ème années

Source : Département de l'éducation et de la science.

La formation des maîtres est l'une des priorités de la MINUK et de ses partenaires. Il ressort clairement des visites effectuées dans les communes et dans les établissements scolaires que la majeure partie des enseignants kosovars ont besoin d'une aide d'urgence pour améliorer leurs aptitudes professionnelles et atteindre un niveau adéquat de compétences. Il n'existe pour l'instant aucune stratégie cohérente ni aucune activité harmonisée des donneurs dans ce domaine ; fragmenté et surchargé, le marché de la formation continue est dans l'incapacité s'attaquer au problème global de la qualification des enseignants au Kosovo. Sous les auspices de l'Organisme chef de file compétent (en l'occurrence l'Agence canadienne de développement international – ACDI), des experts ont été détachés auprès du Département de l'éducation et de la science pour diriger les activités relatives à la formation des enseignants.

Personnel de l'éducation : problèmes et obstacles

- Mauvaises conditions de travail. Les enseignants au Kosovo travaillent dans de mauvaises conditions physiques et matérielles. De nombreux bâtiments scolaires présentent encore les dégradations occasionnées par les bombardements et les autres attaques de différents groupes. Les matériels pédagogiques sont en nombre limité et leur qualité n'est pas toujours propice à un bon enseignement ou apprentissage. La plupart des établissements scolaires accueillent les groupes d'élèves par roulement ; les effectifs sont trop nombreux et, faute d'espace, aucune activité autre que l'enseignement ordinaire en

classe ne peut être entreprise. Le retour des réfugiés entraîne une surcharge plus grande encore des classes, les élèves étant obligés de partager les pupitres et les matériels pédagogiques.

- La rémunération des enseignants a été très faible et reste relativement basse dans le nouveau barème de salaires. Les enseignants ont souvent besoin de trouver un revenu supplémentaire, ce qui nuit à leur aptitude à se concentrer sur leur enseignement. Dans certaines disciplines (les langues étrangères, les mathématiques et les sciences), ils sont en sous-effectifs car ils ont la possibilité de travailler dans des organismes internationaux et d'y obtenir des salaires beaucoup plus élevés. En dépit de cette situation, le moral du corps enseignant demeure relativement bon et la population attache beaucoup d'importance à l'éducation et à son corps enseignant.

- Absence de stratégies clairement définies et de critères de qualité en matière d'éducation. De nombreux systèmes en transition ont pour caractéristique commune de « réformer à courte vue » . L'éducation au Kosovo ne fait pas exception. La réflexion nouvelle n'en est qu'à ses balbutiements et s'inspire dans une large mesure des idées et des expériences de la communauté internationale. L'élaboration d'une stratégie cohérente, conçue dans le pays même et susceptible d'orienter les réformes opérationnelles constitue un défi énorme. Du point de vue de la qualité, la notion de « bonne » éducation ne s'entend pas partout de la même façon. La qualité se définit plutôt par des mesures quantitatives (les moyens mis en œuvre) que par les résultats. Cette conception étroite de la qualité est un obstacle de taille au changement dans l'enseignement, l'apprentissage et notamment l'évaluation.

- Les conséquences du conflit et les besoins particuliers des enfants. De nombreux enfants ont souffert directement ou indirectement des horreurs de la guerre et de la haine au cours du récent conflit. Les familles kosovars albanaises ont souvent de nombreux enfants et sont fermement attachées à la tradition de la « famille élargie » ; il s'ensuit que les événements traumatisants auxquels chaque famille a été confrontée se sont toujours produits devant un certain nombre de membres de la famille. Il n'entre pas dans le champ du présent rapport de relater dans le détail les récits douloureux des familles et des personnes ; de toute évidence, de profondes cicatrices subsistent dans le cœur et dans l'esprit de nombreux enfants et les souvenirs de cette période pourraient les hanter tout au long de leur vie. Le système

scolaire dans son ensemble, et les enseignants en particulier font tout ce qu'ils peuvent pour faire face à ce problème nouveau alors que les élèves sont sans cesse plus nombreux à reprendre leur scolarité. La plupart des enseignants, sinon tous, ne disposent pas des outils adéquats, ni des connaissances théoriques nécessaires pour aider les enfants à se sentir en sécurité, à gérer leurs souvenirs et leurs émotions et à dépasser leurs traumatismes. De plus, il manque des enseignants de l'éducation spéciale, capables de repérer d'autres besoins particuliers et de trouver les moyens d'y répondre dans le cadre des activités ordinaires d'enseignement et d'apprentissage.

- Passer de la diffusion de l'information à « la compréhension et à la capacité de faire » . Partout, l'enseignement passe d'un modèle essentiellement basé sur l'exposé et la restitution à un modèle consistant à construire son propre savoir et sa propre compréhension à travers l'expérience pratique. Cette évolution a représenté un enjeu énorme même pour les systèmes éducatifs des pays de l'OCDE, jouissant d'abondantes ressources humaines et financières. Une évolution de ce genre sera nécessairement plus difficile encore pour un système doté de maigres ressources, sortant d'un passé socialiste, à économie planifiée, et assorti de traditions de rigidité et d'autoritarisme. Le problème se pose dans la mesure où le Kosovo ne dispose pas encore des infrastructures, du savoir-faire et des ressources nécessaires pour accomplir ce changement ; et les fonds provenant de la communauté internationale et d'autres donneurs ne peuvent suffire pour résoudre ce problème. La solution exige de redéfinir les objectifs de la scolarité au Kosovo et de passer de la production de travailleurs manuels destinés aux marchés intérieur et étranger à un enseignement universel permettant à tous d'acquérir des connaissances, des qualifications et des attitudes dans un plus grand nombre de domaines.

Éducation de la petite enfance

Avant les crises de 1998/99, l'État assurait des services corrects de protection pré- et postnatale et la vaccination des enfants de 0 à 3 ans. Dans cette région, toutefois, il n'était pas d'usage d'accueillir les jeunes enfants en établissements et les services existants proposaient plutôt une garde qu'une éducation axée sur l'enfant. La pré-scolarisation n'était pas un objectif clairement visé et il n'existait pas de programmes d'aide aux parents autres que ceux organisés par les différents jardins d'enfants. Les enfants souffrant d'une déficience autre que légère étaient orientés vers des établissements spécialisés et rarement intégrés dans le circuit ordinaire. La formation des enseignants à

l'éducation de la petite enfance étaient assurée soit dans des écoles supérieures de formation des maîtres, qui proposaient un cursus post-secondaire en deux ans permettant d'enseigner au niveau élémentaire, ou un cursus universitaire en quatre ans permettant d'enseigner dans le secondaire ; ces formations initiales n'étaient ni l'une ni l'autre centrées sur l'enfant. Les activités de formation en cours d'emploi étaient inexistantes.

Malgré tout, tout comme en Bosnie et en Herzégovine, on a tenté de mettre en place de bons modèles pédagogiques. Le programme « Étape par étape » lancé au Kosovo en 1997 par la Fondation Soros a prévu la fourniture de matériel et d'activités de formation dans deux établissements préscolaires et huit écoles primaires. Ce programme consiste à fournir simultanément des formations pour les enseignants, du matériel et une aide financière pour mettre en place des services payants destinés aux enfants âgés de neuf mois à six ans. Ce programme, qui vise à mettre en place des méthodes centrées sur l'enfant et à faire participer les parents, s'est développé et est devenu un instrument de changement primordial (voir plus loin). Durant la guerre, les services ont été pour l'essentiel assurés par des ONG et il existait quelques centres d'accueil de la petite enfance. À la fin du mois de juin 1999, une première enquête a révélé l'étendue des dégâts causés aux biens d'équipement du système scolaire. Non seulement les infrastructures, mais également le système fragile de services d'accueil de la petite enfance, ainsi que les services adéquats de prise en charge prénatale et postnatale fournis avant la guerre avaient disparu.

Après la guerre, d'importants donneurs tels que l'UNICEF sont revenus avec les réfugiés pour reconstruire le système scolaire ; ils ont commencé par reconstruire en urgence des bâtiments et installé des tentes et ont sensiblement bien réussi à relancer le système scolaire, en particulier pour les enfants de 7 à 14 ans. La pédagogie continue de s'améliorer grâce à des programmes pilotes, ayant, entre autres, pour thèmes les méthodes interactives d'enseignement, les ateliers de formation des enseignants, l'aide psychosociale destinée aux enseignants et aux enfants donnant des signes de traumatisme et de détresse, et l'instruction des enfants issus des minorités. En août 1999, la majorité des enfants étaient de nouveaux scolarisés d'une façon ou d'une autre. Toutefois, les donneurs ont peu à peu cessé d'apporter leur concours à l'éducation de la petite enfance, qui est à présent revenue à une situation normale.

Les programmes en faveur des tout jeunes enfants ont repris en 1999. L'UNICEF a contribué à recueillir des éléments d'information au sujet des établissements préscolaires et a fourni du matériel et du mobilier à 24 des 44 établissements préscolaires au Kosovo. On recense aussi trois centres de formation types à l'éducation préscolaire : actuellement, l'UNICEF finance

102 classes accueillant des enfants de 0 à 6 ans dans 24 établissements préscolaires, en plus des 25 classes fréquentées par les enfants de six ans dans 25 établissements comptant un effectif de 1 200 élèves (y compris une classe pour les Turcs et cinq classes pour les Roms) ; il finance aussi la formation de 356 enseignants, de 40 professeurs d'université et de 60 directeurs d'établissements préscolaires. Les établissements préscolaires sont payants et coûtent entre 30 et 60 DM par mois. À ce jour, l'UNICEF a créé 56 garderies dans les zones rurales relativement démunies, a formé 300 animateurs chargés de travailler avec les jeunes enfants, a fourni des tentes, mallettes de matériel d'éveil, du mobilier. Il sera intéressant de voir si ces efforts initiaux perdurent.

Les jardins d'enfants opèrent une ségrégation en fonction de l'origine ethnique et sont administrés dans les enclaves serbes sur le modèle d'école maternelle hérité de l'époque yougoslave. Ainsi, des classes spéciales existent pour les enfants de six ans afin de faciliter leur transition à l'école. (Les écoles serbes n'ont pas encore adopté l'abaissement de l'âge d'entrée à l'école à 6 ans, tel que l'a décrété la MINUK en septembre 2000).

Pour les enfants âgés de 9 mois à 3 ans, on manque de données sur les problèmes sociaux qui ont une incidence négative sur leur développement. Le Kosovo compte 19 800 familles monoparentales mais on ne dispose d'aucune ventilation indiquant le nombre de ménages dirigés par une femme ou le nombre de femmes actives avant la guerre et après. Avant la guerre, la mortalité infantile était de 21.6 % et selon les estimations de l'OMS, en juin 2000, la mortalité périnatale se situait entre 30 et 40 %. Bien que les soins de santé soient gratuits pour les mères et les enfants, le fait que ces services soient moins nombreux (et peut être de moindre qualité) pourrait contribuer à des taux élevés de maladies infantiles et au cortège d'incapacités de longue durée qu'elles entraînent (par exemple, la surdité due à l'absence de traitement par antibiotique) et qui exigent un soutien éducatif. Les niveaux nutritionnels s'améliorent.[157] Toutefois, certains premiers signes annoncent le retour possible des cas de malnutrition grave observés juste après la guerre. Le nombre d'enfants atteints de malnutrition sévère semble avoir baissé, mais une alimentation insuffisante et les problèmes nutritionnels des mères (obésité, grossesses multiples) pourraient compromettre le développement des tout jeunes enfants. Ces indicateurs montrent la nécessité d'accorder une attention particulière à la prime enfance dans les programmes mis en place pour favoriser le développement des enfants.

157. Conduah Birt, Jacqueline, et Phelps, Laura (janvier 2000), *Action Against Hunger* – Royaume-Uni.

Les actions des pouvoirs publics dans l'éducation préscolaire

Le projet DESK (Design of the Education System of Kosovo) entrepris par la MINUK a abouti à l'élaboration d'une série exhaustive de recommandations. La MINUK a défini un mandat prévoyant une éducation préscolaire (plutôt qu'un accueil préscolaire). « L'éducation préscolaire devrait favoriser le développement des aptitudes/des capacités des enfants en éveillant leur intérêt, et en leur inculquant les capacités nécessaires pour les préparer à faire face aux exigences futures de la vie, de la famille ou de la société ». Selon le projet DESK, l'une des priorités immédiates était de « pré-scolariser un plus grand nombre d'enfants en rendant la fréquentation obligatoire dès l'âge de cinq ans » . L'objectif était de faire en sorte que 100 % des enfants âgés de 3 à 5 ans soient en mesure d'être pré-scolarisés ou que la fréquentation devienne même obligatoire ; il fallait également améliorer les conditions de la prise en charge des enfants âgés de 9 mois à 3 ans.

Dans le projet DESK il était également recommandé d'apporter des changements d'ordre administratif pour refléter l'importance des premières années de la vie ; on peut notamment citer la création d'une section distincte chargée de l'éducation préscolaire au sein du Département ainsi que dans les services de ce dernier qui s'occupent de la pédagogie et des manuels scolaires. Il a également été recommandé de créer une division de la petite enfance dans les municipalités, ce qui devait mettre l'éducation préscolaire sur un pied d'égalité avec les autres niveaux d'enseignement, et aboutir à l'élargissement des conseils de parents. Point particulièrement intéressant, il a été recommandé de mettre en place un groupe intersectoriel pour les programmes destinés à la petite enfance.

Depuis septembre 2000, l'âge d'entrer à l'école est fixé à six ans. Cette décision a entraîné une certaine confusion au niveau des classes de première année, en particulier dans les écoles où les effectifs sont en surnombre et qui accueillent plusieurs groupes d'élèves par roulement.

Éducation de la petite enfance : problèmes et obstacles

- L'accueil et l'éducation préscolaires au Kosovo sont très insuffisants. Des changements de comportement considérables s'imposent dans la prise en charge par les parents, les collectivités et le système scolaire pour améliorer l'accueil et l'éducation des enfants à ce stade crucial de leur vie. Les services destinés à la petite enfance sont sous-utilisés et on ne comprend guère la nécessité de mettre en place des programmes propices au développement des enfants. Ainsi, 37 % des enfants fréquentent des établissements préscolaires en Albanie et environ 20 % dans l'ancienne République de Macédoine, contre 2.8 % au

Kosovo. En outre, le Kosovo est la région de l'Europe du Sud-Est qui enregistre les taux de natalité et de mortalité infantile les plus élevés. L'urbanisation rapide conjuguée avec l'éclatement de la famille élargie, le nombre croissant de mères qui travaillent et la médiocrité des conditions de vie – l'eau potable potentiellement à risque – sont autant de facteurs qui contribuent à une dégradation de la santé des mères et des enfants en bas âge.

- Les effectifs sont faibles car la préscolarisation n'est pas obligatoire, les enjeux sont mal compris, les critères de scolarisation sont arbitraires et parfois discriminatoires, il manque des places et celles qui existent sont coûteuses. La rémunération des enseignants est insuffisante et n'est pas harmonisée. Les programmes manquent de souplesse et sont inadaptés, les enseignants sont insuffisamment qualifiés. La continuité entre l'éducation préscolaire et l'école primaire n'est pas assurée et les acteurs locaux et les parents ne sont pas associés à la prise en charge préscolaire.

Enseignement technique et formation professionnelle

Au moment de cette enquête, le Kosovo comptait 48 établissements secondaires professionnels et techniques fréquentés par 46 344 élèves et occupant 3 106 enseignants. Ces établissements sont répartis assez équitablement dans l'ensemble de la région. Environ 58 % d'entre eux sont regroupés autour des grands centres urbains (Pristina, Prizren, Peja, Mitrovica, Gjilan, Ferizaj et Gjakova) et représentent 52 % des enseignants et environ 52 % des élèves. Les autres établissements sont situés en zone rurale.

Dans le groupe des écoles professionnelles, 16 dispensent un enseignement technique général, 10 sont classées parmi les écoles de sciences économiques, 7 parmi les écoles de formation aux métiers de la santé, 3 parmi les écoles d'agronomie, etc. Il existe une petite école des beaux-arts et une école de langues de taille moyenne. Six établissements assurent à la fois une formation professionnelle et un enseignement théorique (« gymnasium ») ; ils sont implantés à l'extérieur des six grands centres urbains et occupent 627 enseignants (1 % des enseignants du professionnel).

Au Kosovo, le système éducatif à vocation professionnelle reflète directement l'ancien système yougoslave, les écoles professionnelles dispensant un enseignement à orientation pratique pendant trois ans et certains « gymnasia » assurant un enseignement à la fois général et spécialisé. Dans l'ancien système, la formation professionnelle était assurée essentiellement en

fonction de l'offre et était plutôt de nature théorique que basée sur les compétences à acquérir.

Administration

La formation professionnelle relève de la MINUK/Département de l'éducation et de la science. Jusqu'à une date récente, un expert était détaché d'une administration régionale allemande pour s'occuper de la formation professionnelle. En raison d'autres priorités au Département, le concours de cet expert à la réforme de la formation professionnelle a été limité. À l'échelon régional, 11 administrateurs du Département s'occupent des activités éducatives générales dans leur zone géographique respective.

Au sein du Département du travail de la MINUK, un administrateur est chargé de la formation professionnelle. Il n'y a pas d'échange régulier d'information ni de planification commune entre les services compétents des Départements de l'éducation et du travail. Cette situation pourrait être due en partie à la rotation du personnel, ce dernier étant recruté sur des contrats à court terme de six mois. Il est cependant impératif que les Départements coopèrent et capitalisent, grâce à une procédure de gestion des connaissances, le savoir-faire acquis par leurs différents administrateurs.

On pourrait envisager la création d'un mécanisme de mise en commun des informations et de partage des connaissances. Ce mécanisme pourrait être particulièrement utile notamment lorsque se posent des problèmes communs à propos de la formation des professeurs/instructeurs de l'enseignement professionnel et de la réforme des programmes d'enseignement et lorsque des synergies sont possibles entre l'enseignement professionnel et les réformes de la formation continue. L'activité de l'Organisme chef de file pour la formation professionnelle, proposée par la MINUK/Département de l'éducation (voir plus loin la section consacrée aux réformes) pourrait faciliter ou gérer ce mécanisme.

La coopération au sein de la MINUK entre les différents piliers[158] revêtira plus d'importance dans la mesure où le Département de la reconstruction, chapeauté par le pilier 4 (développement économique) a recruté un spécialiste de l'enseignement et de la formation, qui servira de point de contact entre les écoles professionnelles et les entreprises.

158. Initialement, la MINUK a été organisée en « piliers » : activités à caractère humanitaire/réfugiés ; administration civile ; renforcement des institutions et reconstruction, chacun étant dirigé par un organisme différent tel que le HCR, l'OSCE, l'Union européenne, etc.

Conditions matérielles

L'exclusion du Kosovo des grands développements yougoslaves pendant 10 ans et l'absence d'investissements en capital ont effectivement abouti à la désintégration de l'enseignement professionnel dans cette région. Outre les difficultés matérielles générales que rencontrent les établissements scolaires, les ateliers de formation professionnelle ne répondent pas aux normes minimum. Les équipements dont disposent les écoles professionnelles sont adaptés à l'ancien programme d'enseignement qui était fortement axé sur des professions données. Les équipements, si tant est qu'ils existent, dont disposent les élèves et les enseignants sont de mauvaise qualité et en quantité insuffisante compte tenu des effectifs.

L'aide des ONG en faveur de la remise à neuf de certains bâtiments scolaires atténue dans une certaine mesure le problème, mais ne peut remédier au sous-investissement massif depuis 1989. La question de la santé et de la sécurité dans les ateliers existants est une préoccupation de premier plan, qu'il s'agisse de la construction proprement dite, des sanitaires ou de la ventilation des zones de travail. On a peu de raisons de penser que la sensibilisation aux questions de santé et de sécurité était fondamentale dans les programmes d'enseignement et la pédagogie.

En dépit de la situation affligeante des écoles professionnelles, il existe plusieurs cas remarquables d'aide ciblée des donneurs en faveur de la remise à neuf et de l'équipement des ateliers. Il importe cependant que les installations fournies par les donneurs – et même les programmes d'enseignement et la formation des instructeurs – correspondent à la réalité de l'environnement professionnel dans lequel les diplômés kosovars vont se trouver. Un atelier à la pointe du progrès, sans guère de rapport avec les outils et les méthodes de travail que les jeunes trouveront dans l'industrie ou dans le monde de l'entreprise, ne les préparera pas au marché de l'emploi local. Avant de financer un atelier dans un établissement scolaire, les donneurs devraient entreprendre de vérifier les qualifications qui sont demandées sur le marché du travail local et les méthodes qui y sont utilisées ; les enseignants et les employeurs locaux jouent un rôle décisif dans la planification, en s'assurant du caractère approprié des équipements, de leur pertinence avec le marché du travail local et de leur « adéquation » avec les programmes d'enseignement et la formation des enseignants existants.

Liens entre les écoles professionnelles, l'économie locale et les structures du marché du travail

Aucun lien structuré n'existe entre les écoles professionnelles et la situation économique locale : cet état de fait compromet le principe même de l'enseignement professionnel. Dans les établissements scolaires, aucun membre du personnel n'est expressément chargé d'assurer la liaison avec les employeurs et les syndicats. Les liens avec les structures d'accompagnement des marchés du travail locaux sont également faibles ou inexistants. Les établissements ne suivent pas le devenir professionnel de leurs anciens élèves : les liens avec les services locaux de l'emploi sont peu développés tout comme l'aide fournie par ces derniers.

En définitive, on pourrait créer un organisme de formation qui associerait enseignement professionnel et formation des adultes et serait rattaché ou directement lié au service de l'emploi afin d'assurer l'intégration des services de formation et de l'emploi au Kosovo. Un cadre institutionnel de ce genre étaierait les efforts déployés pour définir une politique de formation tout au long de la vie et permettrait également d'accroître la rentabilité des activités administratives et des services de recherche.

Dans chaque établissement scolaire, un enseignant au moins devrait être chargé d'établir des liens avec les employeurs locaux et un autre de coopérer avec le service local de l'emploi. Ces enseignants auraient besoin d'être formés pour pouvoir notamment communiquer avec les services de l'emploi au sujet de la collecte de données, des placements et des orientations professionnelles.

Les réformes réalisées à ce jour

La MINUK/Département de l'éducation et de la science a pris des mesures pour combler le retard de l'enseignement professionnel après l'adoption des dispositions d'urgence prises à Belgrade en 1989. Premièrement, la MINUK a tenté d'amorcer une réflexion stratégique et un processus de planification prospective pour l'enseignement professionnel dans le cadre du projet plus général de réformes de l'éducation DESK.[159] Un groupe de travail a été créé afin de définir les priorités et de formuler des recommandations en vue de réformer et de développer l'enseignement professionnel. Ce groupe de travail n'a fourni aucune orientation stratégique ni aucune recommandation, ce qui témoigne

159. D.E.S.K (« Developping the Educatioin System in Kosovo »). Document de fond, Section de l'éducation de la MINUK, 17 octobre 1999.

moins de son échec que de la faillite générale du projet DESK, faute d'avoir été localement soutenu par la communauté éducative.

Une deuxième initiative de la MINUK/DES a été de confier le développement de l'enseignement professionnel à un organisme extérieur ou à un Organisme chef de file. Cette mesure est satisfaisante mais doit être renforcée grâce à la participation directe du Département du travail de la MINUK (DOLE), des organisations d'employeurs et des autres partenaires sociaux pour que les projets de formation professionnelle ne soient pas envisagés isolément du système plus vaste d'aide à la formation et de préparation à l'emploi.[160]

Dans la filière professionnelle, la formation des professeurs et les cursus compteront parmi les tâches de l'Organisme chef de file, de même que d'autres aspects, tels que la législation, les normes, la délivrance de diplômes, les partenariats sociaux et la constitution de réseaux internationaux. Il importera de coordonner les projets de réformes et de perfectionnement de la formation des enseignants ainsi que l'élaboration des programmes d'enseignement avec les travaux d'une « agence » distincte (financés par le Canada) qui doit se consacrer plus particulièrement à la formation des enseignants. Les qualifications qu'exige la plus grande partie des entreprises industrielles et commerciales sont universelles ou du moins ont de nombreux éléments en commun. Il sera sensiblement moins coûteux d'importer des programmes de formation d'autres pays que d'en élaborer de nouveaux, à condition que les premiers soient adaptés aux besoins du Kosovo.

Le dialogue exige que les acteurs locaux participent aux changements et se les approprient, l'objectif étant que les réformes recommandées soient en définitive mises en pratique sur le terrain. Les actions pilotes, les voyages d'étude et une assistance technique sont nécessaires dans un grand nombre de domaines pour étayer les moyens mis en œuvre localement pour élaborer la réforme des grandes orientations et des institutions.

Enseignement professionnel : problèmes et obstacles

- Recrutement des professeurs de l'enseignement professionnel et le perfectionnement du personnel. Actuellement, au Kosovo, il n'existe pas de formation initiale spécifique à l'enseignement professionnel. De toute évidence, il faudra mettre au point cette formation en accordant

160. Depuis la visite de l'équipe envoyée par l'OCDE, la coopération a commencé entre le Département de l'éducation et de la science et le DOLE à l'initiative de l'Organisme chef de file et de l'Observatoire kosovar de l'emploi.

une attention particulière à l'interface avec la formation à l'enseignement général et aux activités d'éducation des adultes. Les activités de formation en cours d'emploi sont en nombre limité, l'on met à part les séminaires organisés par des ONG et les projets d'aide bilatérale. S'il est vrai que ces exercices sont utiles et que le corps enseignant les apprécie, la mise en place systémique d'une formation initiale et en cours d'emploi des professeurs de l'enseignement technique est nécessaire pour contribuer à établir un système moderne et efficace de formation professionnelle.

- Formation à la gestion et à l'administration des établissements scolaires. Afin de recréer un système efficace, il faut procéder à la refonte de la gestion et de l'administration des écoles professionnelles. Il convient de former les directeurs d'établissements et le personnel d'encadrement, en particulier les personnes qui ont été éjectées de leur poste de gestionnaire d'établissement après 1989 et celles qui assument de nouvelles fonctions dans ce domaine.

- La stratégie visant à développer l'esprit d'entreprise à l'école. Un sujet suscite un intérêt croissant dans la région et dans l'ensemble de l'Europe : il s'agit du développement de l'esprit d'entreprise dans le système éducatif, dans le cadre des cursus scolaires, afin de favoriser l'initiative parmi les jeunes, et de leur inculquer les connaissances de base requises pour devenir travailleurs indépendants ou diriger une petite entreprise. Cette question devrait être envisagée dans les débats que l'Organisme chef de file chargé de la formation professionnelle va animer au sujet de la réforme des programmes d'enseignement.

- La contribution des partenaires sociaux aux réformes de l'enseignement professionnel. Au Kosovo, à l'heure actuelle, les partenaires sociaux n'interviennent pas dans l'enseignement professionnel. Le groupe de travail chargé de l'enseignement professionnel dans le projet DESK ne comprenait déjà aucun représentant des employeurs ni aucun participant issu des syndicats de groupements industriels ou commerciaux, la représentation syndicale se limitant à celle des enseignants. Les partenariats sont indispensables pour mettre en place un système efficace d'enseignement technique et de formation professionnelle.

- Le conseil et l'orientation professionnels. Les établissements scolaires n'assurent ni conseil ni orientation professionnelle. Certains bureaux de placement relevant du Service de l'emploi du Kosovo fournissent

une aide aux établissements scolaires, mais il semblerait que cette aide résulte de contacts personnels, plutôt qu'elle ne constitue une pratique professionnelle normale.

Enseignement supérieur

Historique et évolution

S'il est vrai que les premières facultés et établissements supérieurs au Kosovo ont été créés entre 1958 et 1969, ils fonctionnaient soit indépendamment, soit au sein de l'Université de Belgrade. L'Université de Pristina, fondée en 1970, comptait quatre facultés (philosophie, droit, sciences de l'ingénieur et médecine). En 1990, les facultés étaient au nombre de 13 et 7 écoles de hautes études étaient rattachées à l'université. À cette époque, les langues d'enseignement étaient l'albanais et le serbe. En juin 1991, toutefois, le Parlement serbe a adopté les fameuses « mesures intérimaires » en vertu desquelles des Serbes ont été nommés à tous les postes principaux. Dans les six mois qui ont suivi, tous les membres du personnel et tous les élèves de langue albanaise avaient été expulsés ou étaient partis. L'assemblée de l'université a alors voté la poursuite de ses activités dans des locaux privés et a élu son propre recteur. Durant les huit années suivantes, les travaux ont continué dans le système « fantôme » ou parallèle dans des conditions très difficiles. En juin 1998, deux bâtiments ont été rendus à l'université puis un troisième en 1999 ; ces bâtiments cependant avaient été très sérieusement endommagés et le mobilier ainsi que les équipements délibérément vandalisés.

À l'heure actuelle (2001), l'Université de Pristina compte 14 facultés et 7 écoles de hautes études.[161] Il est prévu de créer des sous-unités supplémentaires, par exemple, un Institut de psychologie, un Département de sciences politiques/d'administration publique, une École de journalisme délivrant un diplôme de maîtrise, un Département de physiothérapie et un Département de l'eau et de l'assainissement (génie civil).

L'université a toujours été un point de convergence des intellectuels albanais dans la région et elle entretient de bonnes relations avec les Universités de Zagreb, Tirana et Tetovo.[162] L'Association européenne de l'université

161. L'Université de Pristina compte une Faculté d'enseignants et parmi les écoles de hautes études quatre sont des Écoles supérieures de Pédagogie (situées à Pristina, Prizren, Gjilan, et Gjakova).

162. Cette université n'existe pas officiellement et n'est pas reconnue dans l'ancienne République de Macédoine.

(auparavant connue sous le nom de CRE) a établi, en coopération avec le Conseil de l'Europe, un groupe de travail spécial pour Pristina, qui bénéficie du soutien de l'Entraide universitaire mondiale (EUM-Autriche) par laquelle l'aide de la communauté universitaire européenne est acheminée. L'université jouit d'un degré d'autonomie raisonnable, ce qui lui permet de garder une certaine distance par rapport aux affaires politiques quotidiennes. Les enseignants et les étudiants sont pour la plupart kosovars.

Aux termes de son statut, l'université a pour objectif « d'offrir des possibilités d'enseignement supérieur et de recherche ; de créer, de défendre et de transmettre les connaissances par l'enseignement et la recherche ».

Modalités d'études

La langue d'enseignement à l'Université de Pristina est l'albanais, mais selon la loi, l'instruction peut également être dispensée dans d'autres langues (en turc, par exemple) et dans les unités d'enseignement des langues étrangères, la formation est également assurée dans la langue correspondante.

L'année universitaire s'étend du 1er octobre au 30 septembre. Elle est divisée en deux semestres qui comptent au total 30 semaines d'enseignement par an. Les examens ont lieu en janvier, en juin et en septembre ; les écoles de hautes études peuvent avoir des périodes d'examen supplémentaire souvent en octobre et en avril.

Actuellement, l'université propose quatre types de cursus : les cursus conduisant à un premier diplôme (d'une durée de quatre ans au minimum) ; les cursus scientifiques post-diplômes ; les cursus professionnels post-diplômes et les cursus artistiques post-diplôme. (Au sein de l'université, certaines écoles de hautes études proposent des programmes de deux ou trois ans conduisant à un premier diplôme). Le statut fait état d'un système de points (unités) capitalisables, mais celui-ci n'étant pas clairement défini, il ne sera pas appliqué avant 2001/02 au plus tôt. Les programmes d'enseignement sont proposés par les facultés ou les écoles et agréés par le conseil d'université et sont révisables chaque année. La planification des programmes n'est pas bien organisée. Les programmes conduisant à l'obtention d'un diplôme ont été révisés conformément à la Déclaration de Bologne, du fait que le modèle du 3, 5 ou 8 a été approuvé par le conseil d'université. Les étudiants ont la possibilité de suivre simultanément des formations dans plusieurs établissements, mais la reconnaissance des examens entre les facultés est décidée par les commissions de faculté. Aucune coordination de ces transferts n'est assurée à l'échelle de l'université.

En pratique, l'Université de Pristina n'assure pas actuellement de programme d'études doctorales ou professionnalisées. Toutefois, de nombreux étudiants post-diplôme prennent plus de quatre ans pour obtenir leur maîtrise de sciences ou leur maîtrise de lettres humaines et, en pareil cas, il leur est possible de convertir ce diplôme en un doctorat s'ils ont publié au moins un article dans une revue à comité de lecture et si l'université est d'accord. Cette situation devrait maintenant changer et la procédure devenir beaucoup plus rigoureuse.

Pour exercer certaines professions (médecine, dentisterie, pharmacologie, sauf dans les domaines expérimentaux), il est impératif d'effectuer un stage d'un an et de passer un examen avant d'obtenir le diplôme. Les juristes doivent passer un examen après deux années de pratique avant d'obtenir leur diplôme d'avocat ou de juge. Dans certains cas, les études universitaires ont été plus étroitement alignées sur les normes de la profession correspondante.

La charge d'enseignement varie selon la sous-unité de l'université (faculté, école de hautes études, institut). En principe, les professeurs titulaires doivent assurer cinq heures d'enseignement par semaine, les titulaires d'un doctorat six heures, les maîtres de conférence quatre heures et les chargés de cours adjoints 10 heures. Parfois, les enseignants sont recrutés pour assurer uniquement une formation particulière, quel que soit le nombre d'heures par semaine. La MINUK a récemment publié une directive qui fixe la charge d'enseignement. Aucun membre du personnel occupant un poste à plein temps ne peut sans la permission du conseil d'université entreprendre au Kosovo ou ailleurs une autre activité extérieure à l'université, qu'il s'agisse d'un travail dans une entreprise publique ou privée, dans une organisation, dans une autre université ou dans un autre établissement d'enseignement supérieur. Le conseil peut subordonner l'octroi de cette permission à toute condition qu'il juge bonne.

L'enseignement à l'université est assuré pour ainsi dire dans une seule langue (en albanais) bien que la question de l'enseignement en serbe dans le supérieur continue de se poser. Certaines facultés enseignant en serbe opèrent dans le nord de Mitrovica dans le cadre de la MINUK ; pour des raisons de sécurité, elles ne sont fréquentées par aucun étudiant de langue albanaise, mais accueillent des étudiants issus d'autres minorités. Quelques projets informels de petite taille sont proposés ailleurs aux étudiants kosovars de langue serbe.

Les manuels et les ouvrages pédagogiques sont d'ordinaire écrits par des enseignants titulaires. Les projets de manuel sont soumis au Conseil des presses universitaires et si les membres du comité de lecture les jugent adaptés, ils sont inclus dans le plan de publication annuelle. Les auteurs peuvent toucher des honoraires, mais ces derniers sont rarement versés ; en réalité, les auteurs

vendent souvent leurs ouvrages eux-mêmes et se rémunèrent de cette façon ; par ailleurs, les auteurs publient et vendent leurs propres notes de conférence (sans autorisation du comité de lecture). Les ouvrages publiés en Albanie sont aussi souvent utilisés. Les questions liées aux droits de propriété intellectuelle, qui à présent revêtent de l'importance dans de nombreux pays de l'OCDE, ne manqueront pas de se poser également au Kosovo.

Il n'existe pas au Kosovo (2001) d'établissement d'enseignement supérieur privé bien que cette forme d'enseignement soit autorisée en vertu des décrets actuellement applicables à ce secteur. Il existe une Faculté des études islamiques, mais celle-ci ne fait pas partie de l'Université de Pristina.

Administration

Le système d'enseignement supérieur est administré à trois échelons : celui du Kosovo, celui de l'université et celui de la faculté ou de l'établissement. À l'échelon du Kosovo, le décret régissant l'enseignement supérieur préconise la création d'un Conseil national de l'enseignement supérieur mais celui-ci n'a jamais été établi.

Selon le projet de statut provisoire de l'université,[163] les principaux organes de l'université sont le conseil d'administration et le conseil d'université qui, l'un et l'autre, exercent leurs fonctions selon le principe du vote à la majorité. Le conseil d'administration est habilité à créer d'autres organes, comités et commissions pour accomplir des tâches spécifiques. Chaque sous-unité (la faculté, l'école de hautes études ou l'institut, par exemple) fait partie intégrante de l'université et aucune unité ne peut avoir la personnalité morale. Le chef de l'université pour les questions d'enseignement et d'administration est le recteur, qui est responsable devant le conseil d'administration des activités de l'université. Le recteur est désigné par le conseil d'administration parmi les professeurs de l'université nommés par le conseil d'université. Il est nommé pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois.

À l'échelon de la faculté ou de l'école de hautes études, l'organe directeur est le conseil de la faculté ou de l'école. Le doyen ou le directeur (selon la sous-unité considérée) détient les pouvoirs de gestion. Les membres des personnels administratif et enseignant sont nommés en vertu du décret de 1994, des statuts de l'université (1995) et des statuts révisés de 2000, des réglementations spéciales du conseil d'université et des statuts de la sous-unité elle-même.

163. Projet de réglementation sur le statut et l'organisation de l'Université de Pristina.

Les postes d'enseignants sont affectés à l'issue d'un concours ouvert au public, d'ordinaire pour une période de trois ans (ou de quatre ans pour certains collaborateurs professionnels et chargés de cours assistants). Outre leurs fonctions d'enseignement, les facultés sont également censées organiser la recherche et enseigner des méthodes de recherche aux étudiants ; en pratique, l'essentiel de la recherche est actuellement entreprise à l'initiative des différents chercheurs, souvent dans le cadre de projets à financement extérieur. Il n'est pas demandé aux facultés de présenter des rapports sur leurs activités de recherche à leurs organes de direction ou à l'université, sauf dans le cas des professeurs titulaires qui sont censés fournir ces rapports tous les cinq ans, après leur seconde réélection à ce poste.

Finance et budgétisation

Jusqu'en 1991, l'ensemble de l'enseignement supérieur au Kosovo était financé directement par le gouvernement de la province. Les enseignants étaient des fonctionnaires, mais étaient rémunérés par leurs établissements respectifs. Les études à plein temps étaient gratuites ; les étudiants à temps partiel devaient acquitter un droit modique ainsi qu'une « taxe » au titre des examens.

Entre 1991 et 1999, l'université a joué un rôle particulier en finançant l'enseignement supérieur au Kosovo. Le gouvernement fantôme a alloué un budget annuel non pas aux facultés ou aux écoles, mais à l'université qui a également essayé de mobiliser des fonds auprès d'autres sources (notamment en demandant aux étudiants de verser des droits de scolarité d'un montant égal, quel que soit le type d'études).

Au moment de la visite de l'équipe (année universitaire 2000/01), le financement des salaires ainsi que des biens et services liés à l'enseignement supérieur provenaient dans sa quasi-totalité du budget consolidé du Kosovo. Une partie de ce budget (20 % environ) provenait de source interne, les 80 % restants de l'étranger. La liste des autres droits à acquitter (droits pour passer les examens et pour la délivrance de diplômes, par exemple) est approuvée par le conseil d'université ; les tarifs sont faibles (les droits de scolarité coûtent 25 DM par semestre pour l'année universitaire 2000/01).

Étudiants : accès, assiduité, acquis et évaluation

Dans la mesure où les enseignants de niveau universitaire participent en général largement à l'élaboration des programmes d'enseignement du secondaire, ces derniers sont, en théorie du moins, compatibles avec les exigences universitaires. Toutefois, cette pratique trop courante repose sur l'idée que la plupart des élèves du secondaire ont pour objectif de suivre des études

supérieures, ce qui au Kosovo n'est pas le cas (en 2000, les universités proposaient uniquement 4 545 places, voir ci-dessus la section relative à l'accès et à l'équité).

Les candidats aux études supérieures[164] doivent être (1) diplômés d'une école secondaire du Kosovo ; (2) diplômés d'une école secondaire d'un autre pays. Dans le second cas, les candidats doivent présenter un certificat stipulant qu'ils ont effectué au moins 12 années d'études et un diplôme officiel qui leur donne le droit de demander leur admission à l'université ou de se présenter à un examen d'entrée dans une des universités du pays qui a délivré le diplôme ; (3) les candidats qui présentent une traduction certifiée de leur dossier scolaire à un établissement d'enseignement supérieur soit reconnu par l'Association européenne de l'université, soit homologué par un organisme national, auront le droit d'être admis dans une université ou une école de hautes études. La Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne s'applique [Lisbonne, 11.IV.1997].

Chaque faculté ou établissement d'enseignement supérieur fixe ses propres critères d'admission. Un examen d'entrée est souvent nécessaire ; les critères d'admission sont rendus publics à l'avance par annonce publicitaire faite par l'université (en juin). Cette annonce précise le nombre de places par faculté, les critères d'admission, les dates limites pour le dépôt des candidatures et les dates des examens.

À l'heure actuelle, une seule catégorie d'étudiants est admise : les étudiants « réguliers » (encore que quelques étudiants « irréguliers » restent dans le système). L'admission se fait en fonction de la moyenne des notes obtenues dans le secondaire (qui compte pour 30 %) associée aux résultats obtenus aux examens d'entrée (comptant pour 70 %). Il n'y a pas d'entretien. Les étudiants qui ont achevé avec succès des études supérieures dans d'autres facultés de l'Université de Pristina ou ailleurs peuvent être admis directement. La structure tout entière des études de niveau universitaire est actuellement libéralisée dans le but d'accorder aux étudiants une certaine marge de manœuvre dans la planification de leurs études.

Les étudiants peuvent suivre des cursus à temps plein ou à temps partiel, mais certaines facultés (médecine, sciences de l'ingénieur) n'acceptent que les étudiants à temps plein. Les étudiants sont censés assister régulièrement

164. Instructions relatives à l'admission provisoire d'étudiants réguliers pour le trimestre d'hiver de l'année 2000/2001 et aux questions universitaires liées au perfectionnement du personnel.

aux cours magistraux et aux classes de travaux expérimentaux, mais en pratique, ces règles sont appliquées avec souplesse. Les étudiants ont entre 20 et 30 heures de cours par semaine (1 h = 45 min.).

À la fin de chaque semestre, l'assiduité et les résultats aux examens de chaque étudiant font l'objet d'une évaluation qui détermine s'il peut ou non poursuivre ses études. À la fin de chaque année universitaire, les étudiants (en fonction de leur programme) se présentent à un examen qui détermine leur passage dans l'année suivante. Les conditions exigées en matière d'assiduité et d'examen sont confirmées, signées et consignées dans le dossier de l'étudiant ; la liste des formations suivies et des enseignants est exigée (confirmation semestrielle).

La forme d'évaluation la plus courante est l'examen (écrit ou oral). Les étudiants peuvent se présenter pas moins de trois fois à un examen et une quatrième fois devant une commission. Les étudiants qui échouent sont tenus de redoubler et s'ils échouent encore, ils perdent leur statut d'étudiant à temps plein. Le système de notation va de 1 à 10 mais les quatre notes les plus faibles ne sont jamais utilisées ; la note de 5 est synonyme d'échec. Les notes sont consignées dans les dossiers des étudiants. Les diplômés de l'université ont par exemple les titres suivants : « économiste diplômé » , « ingénieur diplômé » ou « professeur diplômé » (enseignant du secondaire), alors que les diplômés des écoles de hautes études sont tout simplement des « économistes » , « ingénieurs » ou « professeurs » .

Rares sont les services de conseil ou d'orientation professionnels à la disposition des étudiants : à une date récente, l'Entraide universitaire mondiale (EUM) a mis en service un centre de conseil aux étudiants, qui a fait un excellent travail. Les diplômés s'efforcent pour la plupart de trouver du travail dès la fin de leurs études, soit par les petites annonces publiées dans les quotidiens, soit par le Service de l'emploi. Le chômage des diplômés est important dans certains domaines, alors que dans d'autres (langues étrangères, TI, gestion) la demande n'est pas satisfaite.

Enseignement supérieur : problèmes et obstacles

- L'Université de Pristina était au cœur même du conflit politique et le fondement de la confiance en soi des Albanais ; cette université a été l'un des lieux les plus politisés dans tout le Kosovo. Il est à présent impératif qu'elle vise à s'aligner sur l'Europe en adhérant par exemple à la Déclaration de Bologne. Les premières étapes seraient les suivantes : (1) adoption du modèle des 3-5-8 (licence, mastaire, doctorat) ; (2) mise en application du système d'assurance-qualité ;

(3) adoption du système européen de points (d'unités) capitalisables (ou transférables) dans toute la communauté, et (4) mise en place par le futur gouvernement, quel qu'il soit, d'un système universitaire véritablement autonome.165

- Un délicat rééquilibrage s'impose entre le nombre très limité de places à l'université (4 545 seulement cette année) et la capacité du système d'enseignement supérieur d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants et également la capacité du marché du travail d'absorber un plus grand nombre de diplômés. De toute évidence, les jeunes sont de plus en plus nombreux à souhaiter poursuivre des études supérieures. Il pourrait être possible d'accroître le nombre de places dans certaines disciplines où l'on manque de main-d'œuvre qualifiée. Il convient d'accroître le nombre de places à temps partiel, en particulier au profit des adultes qui n'ont pas pu faire d'études universitaires.

- L'adoption de normes universitaires et de droits de scolarité est à l'étude. À l'époque du système « fantôme » , des efforts ont été déployés pour maintenir les étudiants dans le système et les conditions d'accès et les résultats exigés n'étaient pas élevés. À présent, il faut cependant relever le niveau des études universitaires afin de l'aligner de nouveau sur le niveau européen ; cela dit, les étudiants risquent de cette façon d'être découragés ou de renoncer purement et simplement. Les évaluations comparatives avec d'autres universités pour vérifier le niveau de qualité doivent être poursuivies. Les droits de scolarité sont faibles pour le moment mais certains arguments militent en faveur (a) de leur suppression (notamment pour les étudiants brillants ou défavorisés) ou (b) de leur accroissement, en particulier dans les facultés très recherchées où les places sont rares.

- Le problème tout aussi délicat de l'intégration (ethnique et linguistique) doit être résolu. On ne dispose d'aucun chiffre précis indiquant le nombre d'étudiants et de membres du personnel universitaire serbes demeurant au Kosovo, mais il existe des récits non vérifiés de discrimination à l'encontre de l'admission des Serbes à l'université et de leur emploi. L'enseignement est à présent pour ainsi dire monolingue (dispensé en albanais) sauf dans de rares facultés situées dans le nord de Mitrovica et dans le cadre d'un petit nombre de projets entrepris ailleurs qui autorisent certains étudiants kosovars serbes à étudier dans leur langue maternelle.

---

165. Michael Daxner, Education Policy Statement 2001, p. 10.

- Certaines facultés ont énormément souffert ; c'est le cas en particulier de celle des sciences de l'ingénieur, où même les anciens matériels russes sont tombés en panne ou ont été endommagés au point d'être irréparables ; de plus, dans la mesure où les emplois dans le domaine des sciences de l'ingénieur sont encore en nombre très limité, les étudiants ne sont guère motivés. D'autres facultés (celle de droit par exemple) ont accusé un sérieux recul à l'époque où les juges et avocats albanais n'étaient pas autorisés à exercer et où les tentatives faites pour mettre en place un système judiciaire « fantôme » ont échoué.

- Le système « fantôme » ayant existé pendant de longues années, la culture de l'enseignement et de l'apprentissage s'est créée au gré des circonstances.166 La fréquentation durant ces années a fléchi de plus de 50 %. Souvent les étudiants ne se présentaient qu'aux examens ; aucune activité de perfectionnement du personnel n'existait ; aujourd'hui, les enseignants et les élèves n'ont plus l'habitude d'aller en bibliothèque ou de consulter des revues, ou bien n'y ont pas accès. Les pédagogies modernes (dans le cas des enseignants) et les mécanismes de l'apprentissage actif (pour les étudiants) font cruellement défaut.

- Le Kosovo et l'université ne produisent aucune recherche sérieuse. Il y a des exceptions, mais de toute évidence, les matériels et les bases de connaissances dont le Kosovo dispose ne suffisent pas pour réaliser des travaux qui soutiennent la concurrence avec la recherche internationale. Toutefois, pour que cette situation change, il faudra que les universitaires eux-mêmes la reconnaissent franchement et coopèrent. Le Laboratoire central, dont la création est projetée, ainsi que les liens internationaux grâce aux partenaires européens jetteront les bases nécessaires à la réalisation de recherches ciblées et honorables.

Recommandations

Recommandations : action des pouvoirs publics et gestion

L'objectif prioritaire est de remettre en temps voulu la responsabilité de l'éducation à un gouvernement régional jouissant d'une très grande autonomie sans pour autant détruire ce qui est actuellement construit.[167] Lors

166. Lynn Davies, « Education in Kosovo : Report to the British Council', document non publié, août 1999, p. 28.

167. Michael Daxner, Education Policy Statement 2001, Pristina, 7 janvier 2001, p. 3.

d'un séminaire de six jours organisé en mars avec des représentants de tous les niveaux, la nouvelle structure bicéphale a été mise en place avec la participation des minorités, entre autres, serbes.

- Il est nécessaire d'établir des programmes de formation pour tous les niveaux avec l'assistance technique internationale. Les décideurs au niveau ministériel devraient étudier les systèmes étrangers, recevoir une formation à l'étranger, être en liaison avec d'autres universitaires et décideurs publics et, d'une façon générale, acquérir de l'expérience dans la gestion d'universités de dimension internationale. Ces programmes de formation devraient comprendre les techniques modernes de « gestion des ressources humaines » y compris des méthodes modernes constructives d'évaluation du personnel, conçues pour favoriser des pratiques exemplaires et un véritable perfectionnement du personnel. Le principe de l'Organisme chef de file devrait être élargi et inclure de nouveaux groupes de donneurs car le budget du Kosovo ne suffira pas pour financer les réformes essentielles.

- Le système juridique doit avoir pour vocation non pas de restreindre ou de contrôler, mais d'habiliter. Un environnement démocratique ne permettra la construction d'une économie compétitive que si des lois renforcent la liberté des personnes et les possibilités qui s'offrent à elles. Il faudrait s'employer à renforcer les capacités et les pouvoirs de décision locaux (plutôt que centraux).

- Le nouveau système éducatif du Kosovo doit, dès sa conception initiale, prévoir l'engagement des parents et de la communauté en général dans l'établissement scolaire, qu'il s'agisse de ressources directes ou de temps. Les droits de scolarité ne suffiront sans doute jamais à financer l'enseignement ; aussi convient-il d'emblée d'encourager, de prévoir et de budgétiser des contributions extérieures privées. Le système de gestion actuel (provisoire) au Kosovo est encore trop proche de la conception bureaucratique traditionnelle. Les parents sont exclus de l'équation et le système parallèle qui a fonctionné au cours de la décennie passée n'a pas eu l'effet qu'il aurait pu avoir. L'occasion s'offre de construire un système différent, mais celle-ci doit être saisie avant que la consolidation des structures actuelles ne l'élimine.

- Le programme de reconstruction est impressionnant, mais les bâtiments ne constituent que le point de départ. Les établissements

scolaires devraient être un point de convergence pour la communauté environnante, devenir un lieu d'apprentissage pour quiconque le souhaite – parents, enfants, personnes sans travail et en particulier les enseignants. Les syndicats d'enseignants qui ont exercé une si grande influence dans le système parallèle, devraient participer plus étroitement aux prises de décisions en matière d'éducation. Dans le cas contraire, ils finiront par s'opposer plutôt que coopérer. À l'heure actuelle, la situation semble être celle d'un équilibre précaire.

Recommandations : programmes d'enseignement, normes et évaluation

Il convient d'établir un système cohérent d'élaboration des programmes d'enseignement qui intègrent les cursus, l'évaluation des élèves/étudiants et les examens, la formation et les méthodes d'enseignement, ainsi que les ouvrages/les matériels visant à mettre en place des stratégies novatrices d'apprentissage en classe.

Ce système devrait être fondé sur un ensemble de principes clairement définis parmi lesquels :

- S'approprier le processus de changement. Il est de la plus haute importance de créer un sentiment d'appropriation localement, c'est-à-dire au sein des institutions et chez toutes les parties prenantes locales, en particulier les enseignants, et de les faire participer directement à la planification et à la mise en œuvre du nouveau programme d'enseignement. Les spécialistes locaux sont très déçus de constater que leurs compétences et leur expérience ne sont pas suffisamment mises à profit. Un mécanisme de consultation du grand public devrait également être créé pour le sensibiliser davantage à la nécessité de réformer.

- Ménager la flexibilité. L'élaboration des programmes d'enseignement devrait être considérée comme un processus non pas linéaire mais cyclique. Le groupe de pilotage, conjointement avec les acteurs locaux, devrait engager une réflexion constructive sur les travaux réalisés à ce jour, les analyser, et à intervalles réguliers, réviser et retravailler le plan conceptuel et le programme d'enseignement en cours d'élaboration.

- Reproduire le modèle. Au cours du processus d'élaboration du programme d'enseignement, les participants vont acquérir des compétences en matière de conception et de développement, qui peuvent être appliquées à d'autres types de projet, par exemple dans la

réforme de la formation des enseignants, dans la conception des matériels d'apprentissage, etc.

- Contrebalancer la rapidité de la réforme des programmes d'enseignement par un examen attentif de son incidence sur le système dans son ensemble. Le temps des rapports est à présent révolu et il faut commencer à réformer concrètement le système ; cela dit, dans la pratique, certains volets du système (la formation des enseignants, les manuels scolaires, les matériels d'évaluation, etc.) peuvent aisément se trouver en décalage par rapport aux innovations introduites dans les programmes d'enseignement. L'Organisme chef de file pourrait mettre au point des petits modules par champ disciplinaire, qui indiqueraient certains aspects décisifs des innovations introduites dans les programmes d'enseignement ; ainsi, les enseignants pourraient utiliser en classe ces supports pédagogiques qui, par ailleurs, leur permettraient de mieux comprendre ce qu'il faut entendre par « nouvelle normes européennes » . Il s'agirait, par exemple, de matériels conçus pour la compréhension de textes à la fois dans la langue d'enseignement et dans des langues étrangères modernes, pour les mathématiques appliquées, pour les sciences de la vie, etc. Si ces domaines devaient être privilégiés par le Conseil de la normalisation et de l'évaluation, dont la création est proposée, il en résulterait un renforcement bienvenu des efforts. En participant activement à la réforme des programmes d'enseignement, les enseignants œuvreraient à la fois pour leur propre perfectionnement professionnel et pour l'intégration directe des nouveaux programmes dans l'enseignement en classe.

- Améliorer les procédures et les données servant à suivre et à comparer les résultats de l'enseignement. Une main-d'œuvre dotée des qualifications requises pour être l'employable constitue un atout majeur pour construire l'avenir du Kosovo. Le Conseil de la normalisation et de l'évaluation peut venir à bout des obstacles d'ordre ethnique en donnant des informations utiles à toutes les parties prenantes. Il importe cependant que les instruments d'évaluation utilisés ne mesurent pas les résultats uniquement par rapport aux niveaux qui devaient être atteints dans le passé, mais rendent opérationnelle la transition vers des méthodes plus modernes.

- Fournir une aide professionnelle pour les évaluations réalisées en classe. Les activités du Conseil de la normalisation et de l'évaluation devraient également permettre de forger des produits qui assisteraient

les enseignants dans l'évaluation qu'ils font de leurs élèves en classe et qui les aideraient à comparer les résultats de leurs élèves à une moyenne nationale. À cette fin, on pourrait établir une procédure pour informer tous les enseignants des tests d'évaluation nationaux et des résultats obtenus.

- Concilier la Maturita et les examens d'entrée à l'université. Il faudrait mettre un terme à ce système de « double » examen. Si à court terme, les examens d'entrée à l'université doivent continuer d'exister, on pourrait faire en sorte que les mêmes examens soient valables pour les différentes facultés, ce qui augmenterait les possibilités d'inscription des étudiants. Des efforts considérables s'imposent pour assurer la transparence des évaluations vis-à-vis des étudiants.

Recommandations : le personnel enseignant

- Former tous les enseignants pour le passage au nouveau système. Bien que les réalisations de l'ancien système parallèle forcent le respect, l'expérience acquise durant cette période ne constitue pas un critère pertinent pour être un éducateur efficace aujourd'hui.168 Il faudrait favoriser la mise en place de systèmes de formation « maison » à l'appui de l'élaboration des programmes d'enseignement en milieu scolaire, puisqu'il semble de plus en plus difficile d'organiser et de gérer une formation « centralisée » . Les enseignants et les administrateurs du même établissement scolaire devraient intervenir en tant que groupe dans le modèle de formation « maison » , de telle sorte que les changements aient une incidence visible et soutenue sur les pratiques en classe.

- Définir précisément les priorités des enseignants afin d'éviter toute dispersion et toute surcharge dans la réforme de l'éducation au Kosovo. Il y a lieu de fixer pour tous les enseignants des priorités largement acceptées, indiquant précisément quelles réformes adopter et comment les mettre en œuvre. Au premier rang des priorités, on pourrait supprimer les contenus d'enseignement inutiles et inadaptés dans les programmes et dans les pratiques pédagogiques afin d'y substituer l'acquisition de certaines compétences et attitudes. Une autre priorité pourrait consister à s'intéresser clairement et rationnellement aux enfants qui, dans les classes ordinaires, présentent

168. *Ibid.,* p> 4.

des besoins particuliers ou qui ne sont pas scolarisés parce qu'ils présentent des besoins d'apprentissage particuliers.

- Mettre en place un programme cohérent de formation initiale des enseignants dans l'Université de Pristina. Au Kosovo, les enseignants sont formés dans divers instituts (tableau 2, ci-dessus). Toutefois, et le problème est là, la préparation des enseignants ne s'appuie sur aucune philosophie commune clairement définie, ni sur aucune formation théorique antérieure. Dans plusieurs pays de l'Union européenne et dans certains autres pays de l'Europe du Sud-Est, la formation des enseignants est désormais du ressort des universités, et l'université compte une faculté de l'éducation (ou un institut analogue) à cette fin. La faculté veille à ce que les programmes de formation des enseignants aient un contenu pédagogique important pour permettre à chacun d'acquérir des compétences pédagogiques et une bonne compréhension de l'enfant.

- C'est pourquoi toutes les activités de formation initiale des enseignants devraient être chapeautées par l'Université de Pristina. Il convient de créer au sein de l'université une nouvelle faculté chargée de la formation des enseignants, telle la Faculté de l'éducation. Cette faculté devrait former les enseignants du pré-primaire, du primaire, du secondaire général et de l'éducation spéciale. La formation des enseignants revêt cependant trop d'importance pour relever uniquement de cette Faculté. Toutes les facultés doivent être sensibilisées à la formation des enseignants et y contribuer.

- Évaluer les besoins de formation en cours d'emploi. Il faudrait dès que possible sérieusement analyser les besoins dans ce domaine. Aucune structure institutionnelle ne peut à l'échelon central, régional ou municipal assurer à l'intention des enseignants des activités de formation continue de qualité. Cette analyse est de la plus haute importance attendu qu'un nouveau programme d'enseignement national, de nouveaux manuels scolaires et de nouvelles procédures d'évaluation seront publiés et utilisés à compter de 2001. Il convient de créer du moins pour les deux ou trois prochaines années une structure institutionnelle ou un groupe d'étude pour veiller à l'élaboration, au Kosovo, d'une politique rationnelle et cohérente de formation continue des enseignants.

- Définir des critères de pédagogie exemplaires et des mécanismes d'évaluation. Il convient de revoir ce que l'on entend par « bon

établissement » scolaire en général et par « excellente pédagogie » en particulier. Premièrement, il faut définir des critères de comparaison pour que tous les enseignants comprennent ce qui fait qu'un enseignement ou un apprentissage est « bon ». Ces critères devraient être suffisamment clairs pour aider les enseignants à comparer leur propre comportement à un comportement idéal. Deuxièmement, un mécanisme convivial devrait être créé pour suivre la qualité de l'enseignement et fournir aux enseignants un retour d'information sur leurs performances. Les systèmes traditionnels d'inspection ou les structures de surveillance des établissements scolaires ne sont probablement pas le meilleur choix.

Recommandations : éducation de la petite enfance

- Coordonner les programmes de santé et de protection sociale à l'intention des enfants de 0 à 3 ans. Il est indispensable d'améliorer les soins de santé maternels et infantiles (de nouveaux programmes sont axés sur les services de proximité). Il est recommandé de lancer des campagnes d'information et d'éducation sur les pratiques à suivre pour bien alimenter les nourrissons. Les programmes d'ONG telles que La lutte contre la faim peuvent jeter les bases de campagnes de promotion de la santé qui s'adressent à un public plus vaste et dont l'objectif est de favoriser le bon épanouissement des tout petits et non pas uniquement l'utilisation des services de soins de santé proposés dans des dispensaires. Les jardins d'enfants et les dispositifs d'intervention précoce devraient constituer un réseau d'informations pour les parents et les soignants. Globalement, il est capital de coordonner les services proposés par les différents ministères et administrations en faveur de la prime enfance afin d'optimiser l'utilisation des ressources et l'égalité d'accès. Le mécanisme de coordination interministériel recommandé dans le projet DESK devrait être créé et généralisé au sein du gouvernement.

- Améliorer la préparation des enseignants. La connaissance du développement de l'enfant devrait figurer dans tous les programmes de formation des enseignants. En outre, une tâche prioritaire devrait consister à professionnaliser la formation des personnes prenant en charge les tout jeunes enfants.

- Cibler les aides sur la préscolarisation. Étant donné les faibles moyens économiques et techniques dont dispose le système actuel, il est probablement irréaliste de chercher à prendre en charge la totalité des enfants à partir de 5 ans. Les enfants issus de familles à faible revenu

devraient être privilégiés dans l'affectation des aides publiques aux établissements de préscolarisation gérés par le secteur privé. Quiconque souhaite créer un jardin d'enfants privé devrait être encouragé à le faire et des textes de loi devraient définir les normes en la matière.

- Améliorer les possibilités d'instruction des filles. Il convient d'être sensibilisé à la nécessité d'instruire les filles dès le niveau préscolaire et d'encourager les parents à inscrire leurs petites filles dans des programmes de préscolarisation.

- Poursuivre et généraliser les programmes pilotes. L'administration devrait travailler de concert avec les ONG pour que les améliorations apportées à la pédagogie soient intégrées dans les programmes de formation ordinaires des enseignants, soient utilisés par les inspecteurs et ne tombent pas dans l'oubli lorsque les ONG quitteront finalement la région.

- Concevoir une stratégie cohérente pour la préscolarisation et la première année du primaire. Le passage en douceur de l'éducation préscolaire à l'école primaire exige des enseignants correctement formés, des installations adéquates et la mise au point en coopération de programmes de transition, surtout maintenant que les enfants de six ans sont scolarisés dans le cycle primaire.

Recommandations : enseignement professionnel

- Renforcer le recrutement et la formation des professeurs de l'enseignement professionnel. En repérant les talents dans le personnel enseignant existant, on pourrait établir un groupe « d'agents du changement » qui sensibiliserait davantage les établissements scolaires et la municipalité à la valorisation du personnel et qui stimulerait cette mise en valeur. Ce groupe devrait comprendre des instructeurs-« maîtres » axés sur la pratique. Les efforts de recrutement de professeurs de l'enseignement professionnel qui seraient déployés dans le cadre d'une campagne plus vaste destinée à renforcer les effectifs, pourraient porter sur les candidats qui (a) ont perdu leur emploi dans l'industrie, et envisageraient d'embrasser la carrière enseignante, ou (b) ont acquis une expérience de la formation en entreprise ou de la formation professionnelle alors qu'ils étaient à l'étranger comme réfugiés ou à un autre titre. Ces candidats pourraient participer à l'exercice de formation intensive prévu pour les enseignants non diplômés, autrement dit aux activités financées par les

Canadiens, et à d'autres programmes proposés par l'Organisme chef de file chargé de la formation professionnelle.

- Élargir la perspective. Grâce à ces activités intensives de formation, le groupe pourrait être renseigné sur les dispositifs exemplaires utilisés pour élaborer les programmes d'enseignement et former les enseignants dans les pays de l'Union européenne et ailleurs ; divers thèmes seraient étudiés : les nouvelles méthodes de formation des enseignants ; les programmes d'enseignement ; le décloisonnement des classes ; les compétences de communication ; la coopération avec le monde industriel ; la création de réseaux, etc. Il faudrait s'attacher en particulier à équilibrer les activités de formation professionnelle pratiques et la formation pédagogique des professeurs de l'enseignement professionnel.

- Orienter la formation vers la pratique. La formation à l'enseignement professionnel devrait être étroitement liée au monde du travail. L'une des grandes difficultés au Kosovo est qu'actuellement les entreprises ne sont pas en mesure de financer ce type de formation. Des projets pilotes pourraient offrir aux établissements scolaires et aux entreprises des occasions d'apprendre ensemble, et les résultats devraient être communiqués aux autres établissements ainsi qu'aux acteurs économiques locaux.

- Optimiser l'utilisation de nouvelles compétences au Kosovo. D'abondants travaux sur la formation des enseignants et la réforme des programmes d'enseignement ont été réalisés au cours des huit dernières années avec l'aide du programme Phare de l'Union européenne. Le Kosovo pourrait s'inspirer de la ligne de conduite et de l'expérience de pays voisins (la Slovénie, par exemple, qui a les mêmes liens historiques avec l'ancienne République de Yougoslavie, y compris des dispositifs institutionnels pour l'enseignement et la formation). En Slovénie, la réforme de la formation à l'enseignement professionnel et la modernisation des cursus ont été conçues en milieu scolaire avec l'aide des partenaires sociaux et pourraient constituer un modèle pour les réformes développées en milieu scolaire au Kosovo.

- Impliquer les partenaires sociaux. L'Organisme chef de file chargé de la formation professionnelle devrait s'assurer que les partenaires sociaux sont résolument associés aux stratégies de réforme de la formation des enseignants et des cursus. Le perfectionnement en milieu scolaire du personnel (des directeurs, des enseignants, des

personnels d'accompagnement) au sujet, par exemple, des liens de type professionnel entre l'école et l'entreprise devrait se faire avec la participation des employeurs et des groupes d'intérêt sociaux.

- Prévoir des services de conseil et d'orientation dans chaque école professionnelle. Il serait possible de constituer un réseau d'enseignants et de concevoir un programme de formation. Dans l'idéal, il faudrait que les agents du service local de l'emploi ainsi que les partenaires sociaux prennent part à cette formation, et toute stratégie de réforme de l'enseignement professionnel et de l'emploi devrait prévoir une plus grande professionnalisation des services de conseils professionnels. Plus important encore, il faudrait élaborer une stratégie afin de renforcer la formation professionnelle dans tous les établissements scolaires et par là même préparer les jeunes au monde du travail.

Recommandations : enseignement supérieur

- Préserver l'impact des agents internationaux du changement sur les programmes d'enseignement, la pédagogie, l'assurance-qualité, les homologations, la recherche et les activités permanentes de perfectionnement.

- Reconnaître les études effectuées ailleurs par des étudiants qui entrent à l'Université de Pristina. Inversement, veiller à ce que les diplômes délivrés par cette Université jouissent d'une crédibilité suffisante auprès d'autres universités européennes pour que ces dernières les acceptent. Cette situation exige l'entière transparence des programmes d'enseignement, des examens et des procédures de délivrance de diplômes ainsi que l'introduction d'un système de points (unités) capitalisables.

- Établir et mettre en application le nouveau cadre juridique de l'enseignement supérieur au Kosovo, et définir les nouvelles orientations en fonction du cadre européen et de la déclaration de Bologne pour assurer la reconnaissance des titres et diplômes et l'employabilité des diplômés.

- Renforcer la coopération régionale (notamment avec Tetovo, la Macédoine, et l'enseignement supérieur de la Serbie, du Monténégro et de l'Albanie) et résoudre le problème de l'« Université en exil » à Mitrovica.

- Privilégier l'équipement du nouveau Laboratoire central et de la nouvelle Bibliothèque centrale afin de favoriser l'acquisition de connaissances, l'enseignement et la recherche.

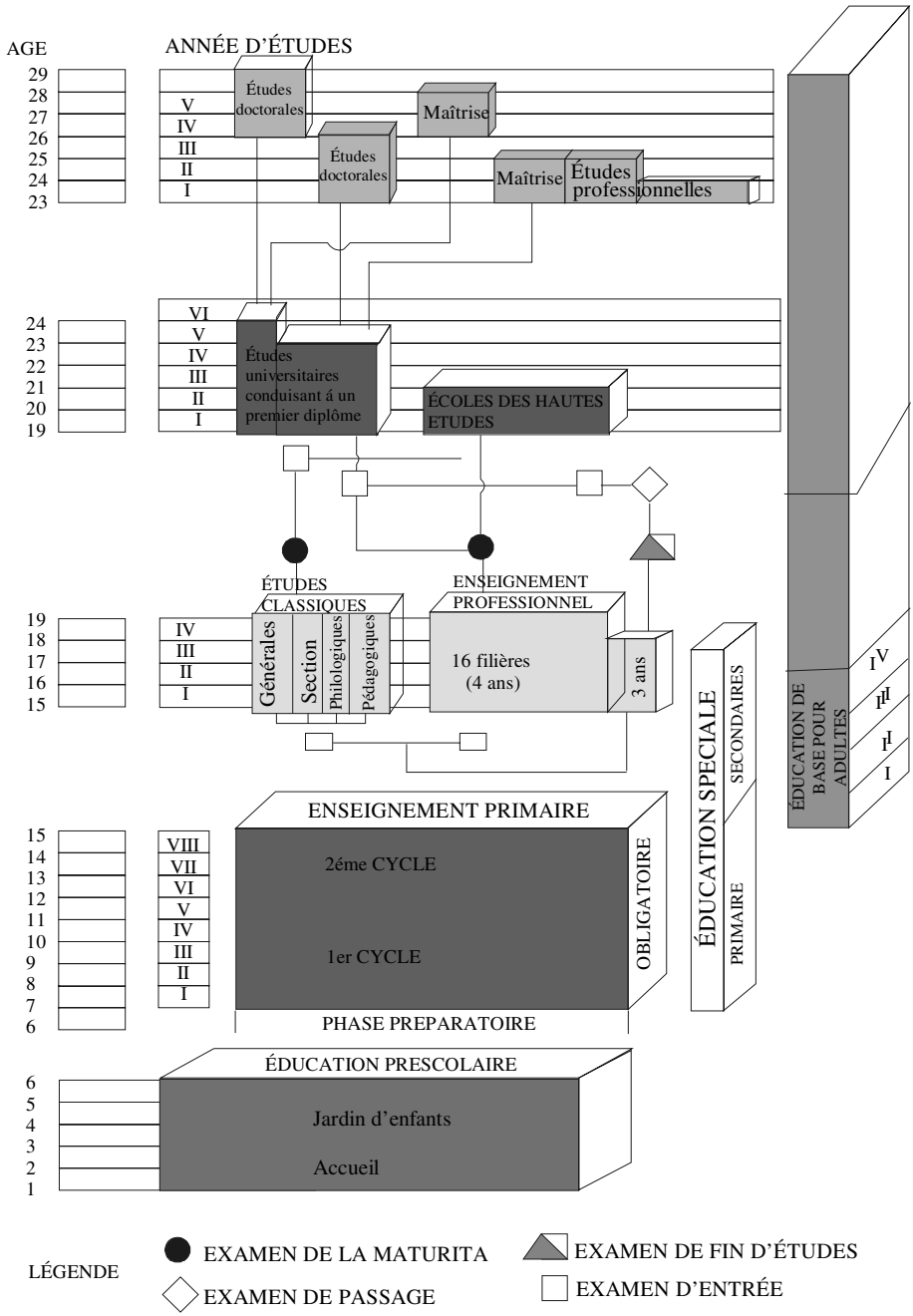
- Donner moins d'ordres et conseiller davantage. L'objectif principal devrait être d'abandonner le modèle de type directif au profit d'un autre dans lequel les activités de conseil, de supervision et d'orientation s'amélioreraient grâce à l'interaction et au soutien.

- Moderniser les méthodes d'enseignement et d'apprentissage. Pour passer d'une pédagogie centrée sur l'enseignant à une pédagogie centrée sur l'élève, il est nécessaire d'abandonner le style magistral, d'inverser la tendance à un apprentissage répétitif et de s'orienter vers des méthodes plus interactives. Le recours à des éléments extérieurs à l'université, les médias, des personnalités du monde politique, etc., et la modernisation générale de l'enseignement se trouve au stade de la planification. Chose plus importante, le principe de l'année universitaire ainsi que la pédagogie centrée sur l'enseignant vont être abandonnés.

- Lutter contre la corruption. Comme dans la plupart des secteurs de la société kosovare, la corruption prend de multiples formes au sein du système d'enseignement supérieur. Cette situation engendre des développements tout à fait inhabituels ; en effet, certains alliés déclarés des réformes sont souvent à l'origine du mécontentement public. Les emplois « achetés », le commerce des sujets d'examen et des réponses, la mauvaise utilisation des dons figureraient parmi les problèmes qui se posent dans ce domaine. L'éducation a toujours été un terrain extrêmement politisé pour divers partis politiques. L'université perpétue toujours ce phénomène en dépit des premières tentatives faites pour démocratiser les statuts et accroître la transparence des structures. Tous les partis font campagne pour un système dépolitisé et sans corruption ; ils devraient déployer d'importants efforts pour agir en conséquence.

- Promouvoir activement les mesures qui encouragent le retour au Kosovo des jeunes universitaires partis à l'étranger.

Figure 1. **Système d'éducation au Kosovo**



REFERENCES

Banque mondiale (1999) « Kosovo : Building Peace through Sustained Growth. The Economic and Social Policy Agenda », Washington : Banque mondiale, 3 novembre 1999.

Banque mondiale (1999), Yugoslavia, Federal Republic of (Serbia/Montenegro) (1999), Project Concept Document. Social Sectors Finance Project. Washington : Banque mondiale ECSHD-PO69480, 14 décembre 1999.

Commission européenne/Banque mondiale (1999), « Towards Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo » , CE et Banque mondiale, à l'appui de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK). Washington, 3 novembre, 1999.

Conduah Birt, Jacqueline, et Phelps, Laura, (janvier 2000), Action Against Hunger, Royaume-Uni.

Conseil de sécurité des Nations unies (1999), Résolution 1244, adoptée le 10 juin 1999.

Crişan, Alexandru (2000), Draft Policy Paper for Improving Special Needs and Inclusive Education in Kosovo, Département kosovar de l'éducation et de la science, Pristina, Kosovo.

Davies, Lynn (août 1999), « Education in Kosova » : Rapport au British Council, Université de Birmingham, Royaume-Uni (document non publié).

Daxner, Michael (2000), « Education in Kosovo : From crisis to recovery and transformation » , Réunion du pacte de stabilité à Graz les 9-10 mars 2000 (document non publié).

Daxner, Michael (2001), « Education Policy Statement 2001 » . Document d'orientation non publié. MINUK ; Pristina.

Daxner, Michael (2000), « What Kind of Reform do we Need? » – Tuesday round-table at the KEC, 13 juin 2000 (document non publié).

Groupe de crise international (1998), Kosovo Spring. Pristina et Sarajevo : GCI, 1998.

Groupe de crise international (1999), « Starting from Scratch in Kosovo : The Honeymoon is Over » , Bruxelles : ICG Balkans Report no. 83, 13 décembre 1999.

Groupe de crise international (2000), « Reality Demands : Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999 » , Bruxelles : ICG, 27 juin 2000.

Gouvernement du Canada (août 2000), Project Description : Teacher Training, Document non publié.

Judah, Tim (2000), Kosovo : War and Revenge. New Haven et Londres : Yale University Press.

Kosovo Foundation for Open Society (KFOS) et al. (novembre 1999), Draft proposal to develop a Kosovo Education Centre (KEC) as an information and didactic resource centre. Pristina/Vienne : KFOS/KulturKontakt, Autriche.

KFOS juin (2000), Strategy for 2001, Education. Early Childhood Education, Working Group 1, DESK – sub working group development of early childhood and pre-school education.

Kostovičová, Denisa (1999), « Albanian Schooling in Kosovo 1992-1998 : Liberty Imprisoned » . Dans Drezov, K. et al., eds. Kosovo : Myths, Conflict and War. Keele.

Leutloff, Caroline / Pichl, Elmar (1999) « The State of Education in Kosovo after the Ceasefire in June 1999 » , in Center for Study of Balkan Societies and Cultures (Ed.): How to Construct Civil Societies? Education and Media in Southeast Europe : Country Reports. Graz, 1999.

Malcolm, Noel (1998), Kosovo : A Short History, Macmillan, Londres.

Ministère des Affaires étrangères de la Finlande, Département Kosovar de l'éducation et de la science : Service finlandais des besoins éducatifs particuliers, (2000), « Effective School for All » . Aide de la Finlande en faveur des besoins éducatifs particuliers et de l'intégration scolaire au Kosovo. (Document non publié).

MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo) (1999), DESK : Design of the Education System of Kosovo, A Concept Paper. Pristina : MINUK Education Section, 17 octobre, 1999.

MINUK (2000), Département de l'éducation et de la science, Interaction with and Assistance to Non-Serb Minority Groups. MINUK/DES : Pristina.

MINUK (mars 2000), Département de la reconstruction, Capital Investment and Technical Assistance Requirement for Education for the Year 2000/01, MINUK/DES : Pristina.

MINUK. (2000). Draft Regulation on the Status and Organisation of the University of Prishtina. MINUK/DES : Pristina.

MINUK (2000). Instructions on the Interim Admission of Regular Students for the Winter Term of 2000/01, and on University Matters concerned with Staff Development. MINUK/DES : Pristina.

Pupovci, Dukagjin (2000), Review of the System of Higher Education in Kosova, Kosova Education Center, Pristina.

Spahiu, Nexhmedin (juin 1999), « Serbian Tendencies for Partitioning of Kosova » , Université de l'Europe centrale, Budapest, Hongrie.

Srivastava, Prachi (2000), Discussion paper on the results of phase 1 of the Roma/Ashkali education programme and implications for future program design, Pristina, Kosovo, International Rescue Committee.

Tomaševski, Katarina, (1999), Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'Éducation. Le droit à l'Éducation. Rapport présenté conformément à la Résolution de la Commission 1998/33. Copenhague : ONU, 1999.

UNICEF (décembre 1998), « National Anthropometric, Child Health and Food Security Survey » . Kosovo, ancienne république de Yougoslavie.

UNICEF (1999), « The Right to Quality Education : Expanding the Vision of Basic Education in Kosova » , Education Report no 3.

UNICEF (septembre 2000), Education Unit, UNICEF's View on Lead Agencies, Pristina.

LISTE DES EXAMINATEURS

Helmut Bachmann (Austria), Ministry of Education, Science and Culture, Department for Research, Planning, Quality Development and International Co-operation.

Mircea Badescu, European Training Foundation.

Steven Bakker (The Netherlands), European Education Testing Service.

Ibrahim Barbaros (Turkey), Ministry of National Education, Deputy Undersecretary for External Relations.

Linda Beijlsmit (The Netherlands), Bureau CROSS, Acting Director.

Virginia Budienė (Lithuania), Director, Centre for Educational Studies at the Open Society Fund and the Education and Science Programme.

John Coolahan (Ireland), Professor for Education, National University of Ireland, Maynooth, Vice-President of the European Union Study Group.

Milena Corradini, European Training Foundation.

Johanna Crighton (The Netherlands), General Rapporteur, education consultant and senior education advisor to the Open Society Institute, Budapest; former Senior Assistant Secretary to the University of Cambridge Examinations Syndicate, United Kingdom.

Alexandru Crişan (Romania), Center of Education 2000+, Bucharest.

Ernesto Cuadra, World Bank.

Ulrike Damyanovic, European Training Foundation.

Peter Darvas, World Bank.

Yael Duthilleul, World Bank.

Anastasia Fetsi, European Training Foundation.

Slavko Gaber (Slovenia), Professor University of Ljubljana; Minister of Education.

Sergej Gabršček (Slovenia), Former Director of The National Examination Centre; Director of R & D Unit International Centre for Knowledge Promotion.

Boris Galabov (Bulgaria), Professor of Chemistry, University of Sofia, former Deputy Minister of Education.

Georg Gombos (Austria), University of Klagenfurt, Institute for Educational Science.

Peter Greenwood, European Training Foundation.

Anthony Gribben, European Training Foundation.

Peter Grootings, European Training Foundation.

Aims C. McGuinness (United States) Senior Associate, National Centre for Higher Education Management Systems; advisor to state governments on education reform; former Director of Higher Education policy, Education Commission of the States.

Elsie Hunt (United States), Member of the US Teacher Qualification Commission.

Julian Huppert (United Kingdom), Cambridge University, Trinity College.

Gia Kjellén (Sweden), Social worker, expert in education for children at risk; President of UNIFEM Sweden.

Jan Kovarovic (Czech Republic), Member of the Education Committee, Centre of Educational Policy , Faculty of Education University Prague.

Elena Lenskaya (Russian Federation), Deputy Director British Council Moscow; former Deputy Director for International Relations, Ministry of Education of the Russian Federation.

John Mallea (Canada), President Emeritus, Brandon University.

Alain Michel (France), General Inspector of National Education, Ministry of Education; former Dean of the l'École National de l'Administration (ENA).

Reema Nayar, World Bank.

Francesco Panzica, European Training Foundation.

Ala Pinzari, World Bank.

Kari Pitkanen (Finland), Director of the National Board of Education.

Egle Prankunienė (Lithuania), Centre for School Improvement.

Gregor Ramsey (Australia), Director Tertiary Education Consulting Services, former

Chairman of the National Board of Employment, Education and Training, and former Managing Director, New South Wales Technical and Further Education Commission.

Graham Reid (United Kingdom), Former senior official of the Department for Education and Emplyment; former Chairman of the OECD Education and Employment, Labor and Social Affairs Committee; former Member of the Education Committee.

Rosemary Renwick (New Zealand), Senior Policy Analyst, Ministry of Education, early childhood and curriculum expert; former member of the OECD Education Committee and CERI Governing Board.

Eluned Roberts-Schweitzer, World Bank.

Pasi Sahlberg (Finland), former head of Curriculum Unit at the National Board of Education; University of Helsinki; World Bank.

Peter de Souza (Sweden), University of Oerebro, Department of Social Sciences.

Geoff Spring (Australia), Federal Education Department, Canberra.

Frances Tsakonas (Greece), Ministry for Foreign Affairs.

Metka Uršič-Gabrčšek (Slovenia), Director of the International Centre for Knowledge Production.

Evelyn Viertel, European Training Foundation.

Arjen Vos, European Training Foundation.

Doulgas M. Windham (United States) Emeritus Distinguished Service Professor, University of Albany, State University of New York.

Pavel Zgaga (Slovenia), University of Ljubljana, Director of the Centre for Educational

Policy Studies, former Minister of Education and Sports.

Ian Whitman (OECD)

Christine Stromberger (OECD).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(14 2003 03 2 P) ISBN 92-64-10073-3 – n° 52950 2003