

Non classifié

CCNM/DEELSA/ED(2001)3



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

04-Dec-2001

Français - Or. Anglais

**CENTRE POUR LA COOPERATION AVEC LES NON-MEMBRES
DIRECTION DE L'EDUCATION, DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES
COMITE DE L'EDUCATION**

**CCNM/DEELSA/ED(2001)3
Non classifié**

**EXAMEN THEMATIQUE DES POLITIQUES NATIONALES DE L'EDUCATION -
BOSNIE-HERZEGOVINE**

Pacte de stabilité pur l'Europe du Sud-Est

Table 1 : Groupe de travail sur l'éducation

JT00117923

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

AVANT-PROPOS

Le présent rapport sur l'éducation en Bosnie-Herzégovine a été élaboré dans le cadre du Centre pour la coopération avec les Non-Membres (CCNM) de l'OCDE et de son programme de coopération avec le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est. Le Secrétariat, en sa qualité de coordinateur pour la politique générale de l'éducation et le changement systémique du groupe de projet sur l'éducation, Table I du Pacte de stabilité, a procédé à un Examen thématique de la politique de l'éducation de cette région, avec des développements sur l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Fyrom [République ex-yougoslave de Macédoine], le Kosovo, la Moldavie, le Montenegro, la Roumanie et la Serbie, ainsi qu'un chapitre sur les problèmes régionaux. Les points abordés sont les enseignants, le programme, la gouvernance et l'éducation et l'accueil des plus jeunes. Chaque développement présente de manière synthétique l'ensemble du système éducatif, les problèmes posés par la réforme et les obstacles qu'elle rencontre, ainsi qu'un certain nombre de recommandations. Les recommandations sont conçues pour être utilisées par les décideurs nationaux et pour aider les pays et les établissements apportant leur contribution au Pacte de stabilité à cibler leur assistance régionale. Les rapports peuvent par ailleurs servir de base à une analyse plus détaillée des secteurs de l'éducation pris individuellement.

Le passage de la région à une démocratie pluraliste et à l'économie de marché a été marqué par des changements économiques, sociaux et politiques d'une extraordinaire ampleur. Les talents, les qualifications et les connaissances de la population sont essentielles dans ce processus ; d'où le caractère ambitieux et urgent des réformes envisagées dans le système éducatif, ce qui a amené les membres de la Table I du Pacte de stabilité à faire de l'éducation l'un de leurs quatre domaines prioritaires.

À partir du matériel de référence préparé par les autorités éducatives de la région, des rapports existants et de l'information recueillie pendant les entretiens lors de la visite sur site, le présent Examen thématique analyse le système éducatif sous l'angle du contexte social et politique de la région et dans l'optique des questions prioritaires que sont l'accès et l'égalité, l'efficacité et la gouvernance.

Le présent Examen thématique de la politique d'éducation en Europe du sud-est a été rendu possible par des contributions émanant de l'Autriche, de la Finlande, de la Grèce, de la Suisse et de l'UNICEF. Ont également apporté leur aide la Nouvelle-Zélande, le British Council, le Bureau CROSS (Pays-Bas), la Fondation européenne pour la formation (ETF), la Banque mondiale, la Fondation pour une société ouverte et le Centre d'étude des politiques d'éducation (CEPS, Université de Ljubljana).

Les membres du groupe des Examineurs étaient : Johanna Crighton (Pays-Bas), Rapporteur général, Steven Bakker (Pays-Bas), Linda Beijlsmit (Pays-Bas), Alexandru Crișan (Roumanie), Slavko Gaber (Slovénie), Peter Greenwood (ETF), Elsie Hunt (États-Unis), Gregor Ramsey (Australie), Pasi Sahlberg (Finlande), Eluned Roberts-Schweitzer (Banque mondiale), Christine Stromberger et Ian Whitman (Secrétariat de l'OCDE).

Les points de vue exprimés et les arguments mis en avant dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du gouvernement de Bosnie-Herzégovine, de l'OCDE ou des gouvernements des pays Membres.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	2
BOSNIE-HERZÉGOVINE.....	5
Données générales	5
Introduction et contexte	6
Le système éducatif	8
Les problèmes	9
Cadre juridique et objectifs de l'action publique.....	10
Fédération	10
Republika Srpska	11
Enseignement professionnel	12
Administration et réforme systémique	12
Le rôle du Ministère fédéral de l'éducation, des sciences et des sports (FMoE).....	13
L'administration dans les cantons fédéraux.....	13
L'Administration dans la Republika Srpska	14
Gouvernance et gestion	14
Problèmes et obstacles	15
Égalité des chances en matière d'accès et de résultats	16
Appartenance ethnique.....	16
Langue d'instruction	17
Ressources/offre.....	18
Le système d'EFP	19
Besoins spéciaux	19
Éducation et accueil des plus jeunes	19
Problèmes de financement.....	20
Programme d'études : les intentions et la réalité	22
Normes et programme.....	22
Qualité du programme.....	22
Conception et application du programme : état de la situation	23
Tronc commun	23
Le processus de conception.....	24
Les composantes du programme	24
Liste des matières	25
Enseignement et assurance qualité.....	25
Manuels et soutiens pédagogiques	26
Réforme du programme.....	26
Évaluation et examens	27
Problèmes et obstacles	28
Personnel de l'enseignement	30
Enseignants	30
Inspection, évaluation et soutien.....	32
Formation initiale.....	33
Formation continue	34
Problèmes et obstacles	35
Éducation des plus jeunes.....	36
Le système et les étapes de la réforme.....	36

Avant le conflit.....	36
Les années de guerre	36
Après la guerre	37
Problèmes et obstacles	38
Enseignement et formation professionnels.....	39
Administration	40
L'EFP dans le secondaire.....	40
Conditions matérielles	40
Liens entre l'enseignement professionnel, l'économie locale et les structures du marché de l'emploi.....	40
Éducation des adultes.....	41
Les réformes déjà réalisées	41
Problèmes et obstacles	42
Enseignement supérieur.....	42
Problèmes et obstacles	45
Recommandations	46
Politique et gestion.....	46
Formation des maîtres.....	47
Normes, programme, évaluation.....	48
Préscolarité (prime enfance)	48
Enseignement professionnel	49
Enseignement supérieur	49
RÉFÉRENCES.....	51
Figure 1. Le système éducatif en Bosnie-Herzégovine.....	52

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Données générales

Superficie :	51 129 km ² (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 <i>Fédération</i> bosniaque/croate (environ 51 % du territoire) et la <i>Republika Srpska</i> ou RS (environ 49 % du territoire). La région connue sous le nom d'Herzégovine jouxte la Croatie et elle est à majorité ethnique croate. <i>Brcko</i> , 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). ¹ 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./km ² . Répartition urbaine/rurale (avant la guerre) : 49 % pour les zones urbaines et 51 % pour les zones rurales.
Composition ethnique :	Serbes 31 % ; Bosniaques ² 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.

-
1. Les données relatives à la population ne sont pas fiables en raison des bouleversements provoqués par les actions militaires et la purification ethnique.
 2. 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).

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). ³

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.

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 a installé des gouvernements communistes à Berlin, Varsovie, Prague et Budapest. Mais lorsqu'ils se sont libérés de l'Allemagne, avec les forces partisans 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.

3. 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.

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 ». ⁴ 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. » ⁵ L'indépendance de la Bosnie a été proclamée le 6 avril 1992 et la guerre a débuté le 8 avril. ⁶ 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. ⁷

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 similaires : le pouvoir est entièrement exercé à l'échelon central par le Ministère de l'éducation. ⁸

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

5. *Ibid.*, p. 243.

6. 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.

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

8. 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.*

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 <i>gymnasium</i> (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.
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.

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.

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

	Nb. d'établissements		Nb. d'élèves		Nb. d'enseignants		Ratio : Enseignants élèves ²		Effectif scolaire moyen	
	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS	FBH	RS
Ensemble										
Préscolarité	100	43	9 357	5 987	584	772	16	8	94	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	-
<i>Total</i>	-	92	-	-	-	-	-	-	-	-
Enseignement supérieur ⁶ : universités, ét. post-secondaires et écoles normales	5U+7 (62 ét.)	2U+4 (32 ét.)	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^o 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.

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 suggéré⁹ 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.

9. *Ibid.*, p. 23.

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).
- Lois sur l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire (Journal officiel de la République de Bosnie-Herzégovine n° 39/90).
- Loi sur l'Université de Dzemat 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 nonavenus. Les cantons « mixtes », qu'ils soient à majorité bosniaque ou croate, ne disposent donc pas de bases légales.¹⁰

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).

10. *Ibid.*, pp. 12 *sqq.*

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 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 à 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. »¹¹

Pour ce qui touche à la décentralisation, les éléments dont on dispose sur le plan international¹² ne confortent *pas* l'hypothèse courante selon laquelle la décentralisation assurerait automatiquement la promotion de l'efficacité et de l'équité dans les interventions publiques. En ce qui concerne l'efficacité, la notion d'efficacité « 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 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.*

11. *Ibid.*, p. 11.

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

- *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*.¹³ 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 Yougoslavie 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 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 local¹⁴ 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

13. Exception faite pour les Albanais du Kosovo, ce qui est très important.

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

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.¹⁵

Ressources/offre

La Constitution titiste de 1974 avait prévu une dévolution de compétences au profit des républiques et des provinces membres de la RSFY 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 qualité¹⁶ 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).

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

16. World Bank Education Development Project, 2000.

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.

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 assujéti 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 Doboï	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.¹⁷ La qualité pâtit d'une conception trop étroite (quantitative) et 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 ».

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

*Conception et application du programme : état de la situation*¹⁸

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 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 :

18. 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.

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.¹⁹ 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 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

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

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,²⁰ 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 signalent de nombreux rapports antérieurs,²¹ 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

20. 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.

21. Voir *Education in Bosnia and Herzégovina, op.cit.*

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.
- 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.*²² 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 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 « européennes ». 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

22. 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).

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.

- *Inefficiences 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
Préscolarité	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.

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

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.

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 %.²³

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

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

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 *colleges*, 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.

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 inexistantes. 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 Examineurs 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 %.²⁴ 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.

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

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

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.²⁵ 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.

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

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

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 habitait 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 assujéti 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.²⁶ L'urgence en BiH consiste à concevoir une stratégie à long terme, intégrée et systématique, pour réformer l'EFPP 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'EFPP.

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 de 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'EFPP 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 redressement national. Les minorités ethniques (Rom notamment) sont là encore particulièrement exposées.

26. « Labour Market-Vocational Education and Training Assessment », *op.cit.*, p. 2 *sqq.*

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 BiH, 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.²⁷ 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). 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 inexistantes. 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.

27. *Ibid.*, p. 13.

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. »²⁸ 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 inefficace, 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.

28. *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 inexistantes, 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 échoué à la partie « croate » (Mostar-ouest). Ces bâtiments-là sont en meilleur état. Inversement, les bâtiments universitaires (« bosniaques ») de Mostar 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 assujéti 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 diplômés, 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 disposés 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 étreinte 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 :
 - 1 Établir des normes de base communes aux différentes régions de la BiH ;
 - 2 Promouvoir l'employabilité des étudiants qui ont obtenu leur diplôme ;
 - 3 Introduire un système d'unités de valeur capitalisables ;
 - 4 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.²⁹ 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 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

29. 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.

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'efficacité 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 la transition vers la scolarité ordinaire.

Enseignement professionnel

- *Définir pour le BiH une stratégie à long terme, intégrée et systématique, pour l'EFPP et l'éducation des adultes.*
- *Améliorer le lien entre l'EFPP 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'EFPP 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'EFPP. 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'EFPP). 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'eupéanisation ». 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.

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 n° 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.

Figure 1. Le système éducatif en Bosnie-Herzégovine

