

Non classifié

CCNM/DEELSA/ED(2001)11



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

19-Oct-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)11
Non classifié**

EXAMEN THEMATIQUE DES POLITIQUES NATIONALES DE L'EDUCATION- SERBIE

Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Table 1 : Groupe de travail sur l'éducation

JT00114988

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

Français - Or. Anglais

AVANT-PROPOS

Ce rapport sur l'éducation en Serbie a été établi dans le cadre du Centre pour la coopération avec les non-membres (CCNM) de l'OCDE, au titre de son programme de coopération avec le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Le Secrétariat, en sa qualité de coordinateur de la politique générale d'éducation et du changement de système du groupe spécial sur l'éducation de la première Table de travail du Pacte de stabilité, a effectué un examen thématique de la politique d'éducation de la région, qui comprend des sections consacrées à l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie, et un chapitre sur les problèmes régionaux. Les thèmes traités sont les enseignants, les programmes scolaires, la direction, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Chaque section comporte une vue d'ensemble du système d'enseignement, des problèmes et des obstacles aux réformes, ainsi que des recommandations. Celles-ci ont été conçues pour servir les responsables des politiques nationales et aider les pays et établissements donateurs du Pacte de stabilité à cibler l'aide régionale. En outre, les rapports peuvent constituer la base d'une analyse plus poussée des divers secteurs de l'éducation.

Le passage de la région à la démocratie pluraliste et à l'économie de marché a été marqué par des changements économiques, sociaux et politiques d'une envergure extraordinaire. Les talents, les qualifications et les connaissances de la population ont un rôle crucial à jouer dans cette démarche, d'où la portée ambitieuse et l'urgence des réformes prévues pour l'éducation qui ont incité les membres de la première Table de travail du Pacte de stabilité à faire de l'éducation l'un des quatre domaines prioritaires.

À partir du matériel de base établi par les autorités scolaires de la région, des rapports existants et de l'information fournie à l'occasion des réunions tenues au cours des visites de sites, l'Examen thématique offre une analyse du système d'enseignement à la lumière du contexte social et politique de la région et des questions prioritaires d'accès, d'équité, de qualité, d'efficacité et de gouvernance.

Les Examens thématiques des politiques d'éducation en Europe du Sud-Est ont pu avoir lieu grâce aux dons de l'Autriche, de la Finlande, de la Grèce, de la Suisse et de l'UNICEF. Le British Council, le Bureau CROSS (Pays-Bas), la Fondation européenne pour la formation (FEF), la Nouvelle-Zélande, la Open Society Foundation, la Banque mondiale et le Centre d'études sur la politique d'éducation (CEPS, Université de Ljubljana) ont également apporté leur aide.

L'équipe des examinateurs se compose de : Johanna Crighton (Pays-Bas), Rapporteur général, Alexandru Crisan (Roumanie), Anastasia Fetsi (FEF), Georg Gombos (Autriche), Rosemary Renwick (Nouvelle-Zélande), Pasi Sahlberg (Finlande), Geoff Spring (Australie), Frances Tsakonas (Grèce), Christine Stromberger et Ian Whitman (Secrétariat).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans ce rapport relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du Gouvernement de la Serbie, de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays Membres.

Eric Burgeat

Directeur

Centre pour la coopération avec les non-membres

TABLE DES MATIERES

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AVANT-PROPOS..... | 2 |
| SERBIE | 5 |
| Généralités : | 5 |
| Introduction et contexte | 6 |
| Le système éducatif..... | 6 |
| Données statistiques | 8 |
| Cadre juridique et politique | 10 |
| Le Forum de l'éducation (Obrazovni Forum)..... | 11 |
| Le financement de l'éducation | 11 |
| Réforme de l'administration et du système | 12 |
| Réorganisation du Ministère | 12 |
| Enseignements préscolaire, primaire et secondaire – Questions d'orientation et de direction, cadre juridique et objectifs | 13 |
| Changer le cadre | 16 |
| Réforme de l'inspection | 16 |
| La direction de l'enseignement professionnel : questions qui se posent | 18 |
| L'équité d'accès, de réalisation et de réussite | 19 |
| L'équité : l'accès ne suffit pas | 19 |
| L'équité en matière de financement et de ressources. | 20 |
| L'équité pour les enfants qui présentent des besoins d'éducation particuliers (BEP)..... | 21 |
| L'éducation spéciale : problèmes et obstacles | 22 |
| Équité et origine ethnique | 23 |
| L'enseignement dans les langues minoritaires..... | 23 |
| Les Roms | 23 |
| Les programmes scolaires et l'évaluation | 24 |
| État actuel du système éducatif et de ses programmes d'études..... | 24 |
| La qualité des programmes..... | 25 |
| Les méthodes d'enseignement et d'apprentissage..... | 25 |
| Mise à disposition des manuels et autres moyens d'enseignement..... | 26 |
| Évaluation, notation et examens..... | 27 |
| L'enseignement professionnel : les programmes..... | 28 |
| Projets d'avenir | 29 |
| La nécessité du changement | 29 |
| Les programmes, l'évaluation et les normes : problèmes et obstacles | 29 |
| Les ressources humaines..... | 31 |
| Généralités..... | 31 |
| La préparation et la formation des enseignants..... | 31 |
| Les enseignants de l'enseignement professionnel | 33 |
| Les conditions de travail | 33 |
| L'insuffisance des structures d'accueil..... | 33 |
| Les salaires et l'emploi | 34 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Contrôle, autorité et responsabilité..... | 34 |
| L'écart entre les bonnes et les mauvaises écoles | 35 |
| Les ressources humaines : problèmes et obstacles..... | 35 |
| L'éducation et l'accueil des jeunes enfants..... | 36 |
| Réglementation, organisation et accès | 36 |
| Les programmes | 38 |
| La formation des maîtres de l'éducation préscolaire | 40 |
| La formation initiale | 40 |
| La formation en cours de service des maîtres de l'éducation préscolaire | 41 |
| Formation des pédagogues, des psychologues et des maîtres de l'éducation spéciale au niveau préscolaire | 41 |
| La formation aux fonctions spécialisées | 42 |
| L'enseignement et la formation professionnels (EFP) | 42 |
| La formation professionnelle initiale | 42 |
| L'éducation et la formation des adultes | 43 |
| L'enseignement et formation professionnels : problèmes et obstacles..... | 44 |
| L'enseignement supérieur | 45 |
| Antécédents | 45 |
| Le financement | 46 |
| La situation matérielle | 46 |
| Les enseignants..... | 47 |
| L'enseignement supérieur : problèmes et obstacles..... | 48 |
| Recommandations..... | 48 |
| Recommandations : orientation et gestion | 48 |
| Recommandations : équité d'accès, de réalisations et de résultats | 49 |
| Recommandations : programmes, normes et évaluation..... | 50 |
| Recommandations : les enseignants | 52 |
| Recommandations : l'éducation et l'accueil des jeunes enfants..... | 53 |
| Recommandations : l'enseignement et la formation professionnels (EFP) | 54 |
| Recommandations : L'enseignement supérieur | 55 |
| ANNEXE I : LISTE DES LOIS ET RÈGLEMENTS EN VIGUEUR EN MATIÈRE D'ÉDUCATION..... | 56 |
| Lois relatives à l'enseignement supérieur et universitaire : | 56 |
| Autres lois relatives à l'enseignement tertiaire : | 56 |
| Dispositions réglementaires relatives à l'enseignement tertiaire : | 56 |
| Dispositions relatives à l'éducation préscolaire :..... | 57 |
| Dispositions relatives à l'enseignement primaire : | 57 |
| Dispositions relatives à l'enseignement secondaire et autres résolutions :..... | 58 |
| Dispositions relatives aux gymnases :..... | 58 |
| Dispositions relatives aux écoles d'enseignement professionnel et artistique :..... | 58 |
| Dispositions relatives aux écoles accueillant les enfants ayant des besoins d'éducation particuliers : .. | 59 |
| Figure 1 : Structure du système d'enseignement et classification des programmes éducatifs par cycles et niveaux conformément à la CITE..... | 60 |
| RÉFÉRENCES | 61 |

SERBIE

Généralités :

| | |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Superficie : | 88 361 km ² . |
| Population : | 7 807 000 habitants (chiffres provisoires de 1998). ¹ L'évolution démographique est négative avec une tendance des taux de natalité (chiffres provisoires de 1998) de -2.9 %. Pyramide des âges : près de 30 % de moins de 24 ans ; l'espérance de vie est de 65 ans pour les hommes et de 72 ans pour les femmes. |
| Densité de la population : | 95 habitants par km ² . Répartition entre zones urbaines et rurales : 65 % urbains, 35 % ruraux. |
| Composition ethnique : | 80 % de Serbes, 4.4 % de Hongrois, 2.3 % de Musulmans, 1.5 % de Monténégrins, 1-2 % de Croates, 1.2 % de Roms (dernier recensement en 1991, pas de données récentes disponibles, voir note de bas de page). Les autres minorités peu nombreuses comprennent les Bulgares, les Roumains, les Slovaques et les Ruthènes. |
| Langues : | Serbe (95 %), albanais (5 %). Les droits des minorités à l'éducation dans leur langue sont protégés par la Constitution fédérale. |
| PIB (1998) : | USD 16.4 m. PIB par habitant USD 1 793, inférieur de 43 % à celui de 1990. En termes de parité de pouvoir d'achat, USD 3 500. Agriculture 20 %; industrie 50 %, commerce gros et détail 30 %. Pourcentage de l'éducation dans le PIB: 3.2 % en 1999, sans compter l'éducation pré- primaire. |
| Taux d'inflation : | 42 % (1999). |
| Chômage : | 731 400 personnes à la fin 2000, soit environ 37 % de la population active. Près de 13 % sont des chômeurs de longue durée (10 ans ou plus). La population active (occupée) totale de la Serbie s'élevait à près de 2 millions de personnes fin 2000. |
| Niveaux de direction de l'éducation : | Le nouveau Ministère de l'éducation et de la science a été constitué le 20 février 2001. Au moment de la visite de l'OCDE en janvier 2001, la restructuration était en cours et aucune structure nouvelle n'avait encore fait l'objet d'un accord. La question de la structure administrative de la Voïvodine doit aussi être réglée. |

1. Le recensement qui devait avoir lieu en mars 2001 a été remis à plus tard.

Introduction et contexte

À la suite de la dernière décennie et des guerres qui l'ont marquée, l'actuel Gouvernement démocratiquement élu de la Serbie doit faire face à quelques problèmes difficiles. L'avenir territorial du Kosovo reste à résoudre, il existe au sud de la Serbie un mouvement sécessionniste et la confédération du Monténégro est mise en question. L'économie est confrontée à ce que l'un de nos interlocuteurs appelle "un double fardeau", à savoir l'ancien système socialiste d'une part et les politiques de la dernière décennie de l'autre. L'économie a aussi souffert du manque d'investissements des dix dernières années et des dommages occasionnés par la guerre et les bombardements de l'OTAN.

Le taux de chômage est très élevé : 37 % (quelque 730 000 personnes) de la population d'âge actif, auxquels s'ajoute une fraction estimée de 25 % de population active "en surnombre" (quelque 800 000 personnes théoriquement occupées mais ne travaillant pas), alors que les crédits disponibles pour l'indemnisation du chômage ne représentent que 0.4 % du PIB. Cinquante pour cent des chômeurs ont moins de 30 ans. Plus d'un million de personnes participent à l'économie souterraine qui représente plus de 40 % du PIB. Les Serbes sont peu réalistes dans leur attente d'une amélioration rapide de leur niveau de vie.

La criminalité organisée et la corruption sont des problèmes graves qui appellent des mesures énergiques : "Les problèmes liés à l'émergence et à la croissance de la criminalité organisée et à la corruption en Serbie peuvent se résoudre grâce à l'apport de ressources financières et de compétences spécialisées, c'est-à-dire en instaurant la stabilité systémique en tant que condition préalable essentielle de l'adoption de mécanismes efficaces pour maîtriser la corruption. Ces ressources financières et ces compétences spécialisées sont indispensables à la stabilité régionale de l'Europe du Sud-Est".²

Conséquence des guerres de la dernière décennie, la Serbie doit accueillir quelque 800 000 réfugiés et PDI (personnes déplacées de l'intérieur), dont certains souhaitent retourner dans leur lieu d'origine. Mais pour certains d'entre eux, ce retour ne sera sans doute pas possible et ils devront être intégrés à la société serbe. Ils sont environ 35 000 à se trouver encore dans des centres collectifs où ils vivent dans des conditions très pénibles.

Par suite de la situation politique de la dernière décennie et des sanctions, la société serbe a été de plus en plus coupée du monde extérieur. Cette constatation s'applique à tous les domaines et a, bien entendu, des effets particulièrement néfastes dans le domaine de l'éducation. Dans le cadre du processus de réforme politique et de normalisation des relations extérieures, il faudra rétablir des liens avec le reste du monde.

Le système éducatif

Quelques faits importants au sujet du système éducatif³ :

Âge de début de la scolarité obligatoire : 7 ans

-
2. Programme des Nations Unies pour le développement, République fédérale de Yougoslavie/République de Serbie : Vulnerability, Trends & Perceptions. Suspended Transition. Background Report, "0" edition (Serbia) of the Early Warning System for FRY, janvier 2001, p. 6.
 3. Education in Serbia 1999/2000, établi par Victor Majic, Centre scientifique de Petnica, Valjevo, Yougoslavie.

| | |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Âge de fin de la scolarité obligatoire : | 15 ans (la durée de la scolarité obligatoire est de 8 ans) |
| Structure du système éducatif : | (voir aussi le graphique) : enseignement préprimaire (avant 7 ans), primaire, premier cycle de 4 ans, deuxième cycle de 4 ans, enseignement secondaire de 4 ans, comprenant l'enseignement général (lycées, gymnases), l'enseignement artistique et divers types d'écoles professionnelles. Il existe deux types principaux d'enseignement tertiaire – les collèges (2-3 ans), y compris les académies artistiques et les universités (4-6 ans). Plus de 75 % des élèves qui continuent au-delà de la scolarité obligatoire intègrent l'enseignement professionnel ; les 25 % restants entrent dans l'enseignement secondaire général. |
| Examens/points de passage : | Examen de fin de la scolarité obligatoire pour l'entrée dans l'enseignement secondaire ; Matura à la fin de l'enseignement secondaire général ; examen de passage à la fin de l'enseignement secondaire professionnel; examen d'entrée à l'université. |
| Enseignement supérieur : | Il existe en Serbie cinq universités qui accueillent environ 208 000 étudiants (2000/01). En 1998, la distinction entre études à temps plein et partiel a été abolie et une nouvelle classification a été adoptée à partir des sources de financement des études : étudiants "budget-finance" (à temps plein ou partiel) et étudiants acquittant des droits, c'est-à-dire, ceux qui paient le coût complet de leurs études (à temps plein ou partiel). |

En 1999, la durée des études d'un enfant de 5 ans était estimée à 13 années environ. Les taux d'encadrement (ratio élèves/maître) sont les suivants (2000) :

Enseignement primaire : 16.7 : 1

Enseignement secondaire : 15.77 : 1

Enseignement tertiaire : 16.2 : 1 dans l'ensemble (enseignement universitaire : 15.72 : 1; enseignement non universitaire : 24.15 : 1).

Tableau 1 : **Enseignants (2001)**

| Niveau | Nombre d'enseignants | Pourcentage de femmes |
|-----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Enseignement primaire (1-8) | 44 064 | 61 % |
| Enseignement secondaire | 24 603 | 53 % |
| Enseignement tertiaire | 9 561 | 40 % |
| Total | 78 228 | |

Source : Institut de Psychologie, Belgrade.

Les différences entre zones urbaines et rurales sont importantes pour la plupart des indicateurs de l'enseignement, notamment en ce qui concerne la proportion des élèves qui l'enseignement primaire ou secondaire.

Les installations scolaires (bâtiments, équipements, bibliothèques) sont en mauvais état. Sur près de 5 500 bâtiments scolaires, 25 % ont plus de 60 ans. Plus de 55 % des bâtiments ont besoin d'être entièrement ou partiellement reconstruits. Qui plus est, l'architecture habituelle des constructions scolaires est inefficace en matière de chauffage et d'utilisation optimale des locaux (vastes corridors et entrées, mais classes étriquées, construction en béton, isolation insuffisante, fenêtres peu jointives). D'après le Ministère de l'éducation et de la science (MES), 50 % des écoles manquent même d'ameublement de base, notamment de chaises et de pupitres.

Données statistiques ⁴

Près de 165 000 enfants de moins de 7 ans fréquentaient l'enseignement préprimaire en 1999/2000, ce qui représente une augmentation considérable par rapport à 1993/94 où les effectifs étaient de 132 000, bien qu'une diminution rapide se soit produite depuis le début des années 90. En 1999/2000 il existait 1 661 jardins d'enfants publics.

Le tableau 2 montre les statistiques de l'éducation de base qui accueille les enfants de 8 à 14 ans.

Tableau 2 : **Éducation de base**

| Année scolaire | Nombre d'écoles | | | Nombre d'élèves | |
|----------------|------------------|----------------|---------|------------------------|------------------------|
| | Écoles publiques | Écoles privées | Total | Petites classes 1-4 | Grandes classes 5-8 |
| 1999/2000 | 3 616 | 0 | 731 427 | 350 819 | 380 608 |
| 1995/1996 | 3 626 | 0 | 794 664 | 386 761 | 407 903 |

Source : Office fédéral de la statistique.

En 1999/2000, il y avait 1 443 écoles primaires complètes de huit classes (Niveau CITE 2A). D'autres établissements peuvent ne compter que quatre ou six classes.

D'après le rapport du Ministère de l'éducation et des sports (MES) (L'éducation en statistiques, Belgrade 2000), il y avait en 1999/2000 1 239 établissements centraux avec plusieurs unités/annexes, soit un total de 3 626 écoles. Ces chiffres ne comprennent pas les établissements d'éducation spéciale (227 écoles spéciales comprenant 937 classes selon le MES, 2000). Plusieurs écoles ordinaires accueillent aussi des élèves ayant des besoins particuliers. En 1999, 242 écoles primaires ont été endommagées par les bombardements de l'OTAN. Le tableau 3 montre le niveau secondaire qui compte environ 330 000 élèves dont la majorité fréquente l'enseignement professionnel.

4. Il s'agit de données d'effectifs mais il est difficile de savoir quelle proportion des tranches d'âge correspondantes elles représentent par suite des fluctuations massives de la population qui sont intervenues depuis le dernier recensement (1991). En 1989, pour l'ensemble de la Serbie, on estimait la couverture à 95 % pour l'enseignement primaire de 8 ans; 80 % pour les 4 ans de l'enseignement secondaire et 19 % pour l'enseignement supérieur.

Tableau 3 : L'enseignement secondaire de deuxième cycle

| Année scolaire | Nombre d'écoles | | | Nombre d'élèves | |
|----------------|------------------|----------------|---------|----------------------|------------------------------------------|
| | Écoles publiques | Écoles privées | Total | Enseignement général | Enseignement et formation professionnels |
| 1999/2000 | 473 | 2 | 332 559 | 80 643 | 251 916 |
| 1995/1996 | 466 | 0 | 318 809 | 71 426 | 247 383 |

Source : Office fédéral de la statistique.

Le tableau 4 montre le nombre d'élèves ayant achevé divers niveaux de l'enseignement en 1991, 1995 et 1999.

Le temps d'instruction dans les écoles serbes est nettement inférieur aux normes internationales, notamment dans les premières classes primaires. Dans les première et deuxième classes, les élèves ne passent à l'école que 18 heures par semaine (576 heures au cours de l'année scolaire), et quelques écoles expérimentales offrent moins d'heures encore (11.5 heures par semaine et 368 heures dans l'année scolaire). Ces chiffres sont très inférieurs à la moyenne de l'OCDE qui est de plus de 800 heures⁵, et devraient être sensiblement accrus, d'autant que les enfants entrent à l'école assez tard (à 7 ans au lieu de 6) et que la capacité d'apprentissage atteint son plus haut point entre 7 et 10 ans. Étant donné que les effectifs des classes sont faibles au vu des normes internationales et que les heures de travail des enseignants ne sont pas très longues (l'enseignement thématique débute à la 5^{ème} classe), il semble important de faire en sorte que le temps d'instruction des élèves soit fortement augmenté.

Tableau 4 : Élèves sortant de l'école et diplômés

| Niveaux CITE | 1 ¹ | 2 ² | 3 ³ | 5 |
|--------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| 1991 | 99 934 | 96 437 | 68 765 | 15 140 |
| 1995 | 99 943 | 95 415 | 73 516 | 15 194 |
| 1999 | 92 501 | 97 998 | 82 546 | 15 607 |

Notes :

- 1) Première classe de la scolarité obligatoire (quatre années d'école).
- 2) Deuxième classe (huit années d'école – éducation de base/enseignement primaire).
- 3) Deuxième cycle secondaire.

Source : Office fédéral de la statistique.

L'équipe reconnaît que des écoles primaires assez nombreuses (plus de 2 000) ont moins de 50 élèves et que la plupart d'entre elles sont situées dans de petites localités rurales et n'offrent que les quatre premières années de l'enseignement primaire, souvent sous forme de classes multiples⁶ (pour un seul

5. *Regards sur l'éducation, 2001*, OCDE.

6. Les données statistiques du CEPS (Ljubljana, janvier 2001) indiquent qu'il y a 2 008 écoles primaires accueillant moins de 50 élèves, 491 écoles primaires de quatre ans où un seul maître enseigne les quatre classes et une moyenne de 11 élèves par école. L'enseignement à classes multiples (et un seul maître) se pratique dans 60 % des écoles primaires de Serbie.

maître), ce qui est très difficile pour les enseignants (mais généralement bon pour les enfants). Il semble cependant que les écoles et les élèves pourraient travailler de façon plus efficace qu'ils ne le font à présent.

Cadre juridique et politique

On trouvera en annexe 1 au présent rapport la liste complète de toutes les lois et dispositions juridiques qui s'appliquent à l'éducation.

Des changements importants devraient être adoptés à l'Assemblée de septembre 2001, avec effet immédiat. Au printemps 2002, des changements législatifs plus importants concernant les enseignements primaire et secondaire en Serbie seront mis au point par six équipes stratégiques d'experts qui sont actuellement constituées par le MES (décentralisation, suivi et garantie de la qualité, structure du système scolaire, démocratisation du contenu et de la direction de l'enseignement, éducation des minorités, enseignement et formation professionnels). Ces changements ont pour principaux objectifs :

- De renforcer la responsabilité des collectivités locales et de décentraliser le pouvoir du MES et de l'administration de la République.
- De donner un rôle plus important aux parties prenantes du processus éducatif (enseignants, parents, municipalités) dans la gestion des établissements scolaires.
- De séparer les fonctions de direction et de supervision pédagogique pour mettre l'accent sur la fonction éducative des écoles.
- De réglementer la formation en cours de service des enseignants.

Parmi les changements les plus marquants qui devraient se produire en 2002 figurent les suivants :

- Création de conseils d'établissements composés de neuf membres – trois représentants du conseil de l'école, du conseil des parents et des autorités locales (pour les écoles primaires et les gymnases); ou du Ministère (trois représentants des écoles professionnelles secondaires).
- Les directeurs (chefs d'établissements) de certaines écoles seront élus par le conseil d'établissement, sur nomination par le conseil de l'école. La sélection reste soumise à l'approbation du Ministère de l'éducation.
- Les rôles des superviseurs (supervision de la gestion) et des inspecteurs des écoles (supervision professionnelle/pédagogique) feront l'objet d'une définition plus précise.
- Les conseils d'établissements devront gérer tous les revenus extrabudgétaires versés au Fonds de l'école (par exemple, aide des donateurs, parrainage, bénéfices des activités commerciales, cotisations, etc.).
- Le Ministère aura le droit d'annuler certains documents juridiques s'il s'avère qu'ils ont été promulgués sans autorisation.
- Le perfectionnement professionnel du personnel enseignant sera réglementé, annoncé et organisé sur une plus grande échelle.

En outre, un nouveau projet de loi a été proposé en vue de rendre aux universités leur autonomie. Cette mesure est considérée comme un premier pas, mais d'autres devront être prises pour résoudre les problèmes énumérés plus haut dont le Ministère est pleinement conscient. L'une des raisons de cette prise de conscience tient au fait que nombre de personnes travaillant au Ministère ont été personnellement affectées par l'adoption de la Loi de 1998 qui dépouillait les universités de leur autonomie.

Le Forum de l'éducation (Obrazovni Forum)

Un certain nombre d'organisations, dont des ONG, participent à l'examen et à la mise au point d'une stratégie éducative pour la Serbie. L'une d'elles, le Forum de l'éducation (voir ci-dessus) est un groupe de réflexion indépendant qui a pour but d'analyser la situation actuelle de l'éducation et d'étudier les perspectives et les modalités de son évolution future. Le Forum rassemble des experts de diverses disciplines qui s'intéressent à la modernisation de l'éducation en Serbie et à sa réforme.

Le Forum a pour but de "contribuer à la planification et à la mise en œuvre pratique d'un système éducatif capable de répondre aux divers besoins de la société et de l'individu qui vont se manifester au cours de l'évolution future du pays". D'après son postulat essentiel, un système éducatif de grande qualité est la pierre de touche d'une transition économique et sociale réussie et, de ce fait, représente la condition préalable qui permettra à la Serbie de s'associer aux processus d'intégration européens et mondiaux. La direction actuelle du MES maintient le contact avec le Forum et avec d'autres groupes d'intérêt et de parties prenantes, ce qui constitue un aspect important de l'élaboration et des réformes de la politique d'éducation.

Le financement de l'éducation ⁷

La formule de financement instaurée par le précédent Gouvernement reste en vigueur bien que la Serbie, tout comme le Monténégro, propose une certaine décentralisation du financement à l'avenir. Le budget de l'ex-République yougoslave pour l'éducation en Serbie a diminué rapidement au cours des années 90. Ce déclin est particulièrement marqué lorsque l'on compare les dépenses d'éducation de la République entre 1998 et 2000 : elles sont passées de 621 millions de dollars, soit environ 3.8 % du PIB⁸ en 1998 à 209 millions ou 2.3 % du PIB en 2000. Le budget central sert avant tout à financer les rémunérations et les avantages sociaux des enseignants et des autres personnels scolaires, ainsi que la construction et l'entretien des installations, les équipements et matériels éducatifs et le fonctionnement et la maintenance des facultés universitaires. En principe, ce sont les municipalités qui sont responsables du financement de toutes les constructions scolaires, de leur entretien, des services publics et du chauffage, de la fourniture d'ameublement, d'équipements et de matériels pédagogiques pour les écoles primaires et secondaires, mais elles ne disposent pas des ressources nécessaires. Dans certains cas, le budget de la République contribue aussi à couvrir ces dépenses, bien que la procédure utilisée pour choisir les écoles et les municipalités qui reçoivent ce financement manque de transparence et d'objectivité. En ce qui concerne l'enseignement supérieur en Serbie, il existe des dépenses importantes classées dans certaines catégories mal définies de "dépenses spéciales" qui, dans leur ensemble, atteignent presque le niveau de la totalité des traitements du personnel de l'enseignement supérieur. Les crédits provenant du budget de la République financent 76.4% du total des dépenses d'éducation en Serbie.⁹

7. Cette section s'inspire en grande partie de l'ouvrage de M. Mertaugh, République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), *Recovery Needs in the Education Sector*, Rapport inédit, Washington, Banque mondiale 2001, pp.11-12.

8. Données statistiques recueillies en vue de l'examen de l'OCDE : Serbie, Université de Ljubljana, Faculté d'éducation, Centre d'étude des politiques d'éducation (CEPS) janvier 2001.

9. Education, rapport de base établi pour le Forum de l'éducation par Mirosinka Dinkic.

Tableau 5 : Dépenses d'éducation de la République ventilées par niveau
(en millions de dollars US)

| | Primaire | Secondaire | Supérieur | Total |
|---------------------------|--------------|------------|-------------|--------------|
| Serbie ¹⁰ | | | | |
| Salaires | 80.8 | 37.4 | 34.7 | 152.9 |
| Matériels pédagogiques | 6.8 | 3.9 | 4.7 | 15.4 |
| Administration | | 0.7 | 0.1 | 0.8 |
| Traitements et autres | 0.0 | 6.2 | 34.1 | 40.3 |
| Total Serbie | 135.8 | | 73.6 | 209.4 |

Source : Banque mondiale, d'après les chiffres fournis par le Forum de l'éducation.

Les municipalités sont chargées de couvrir les "coûts matériels" des écoles primaires et secondaires, y compris la construction, l'ameublement, les équipements et matériels pédagogiques, l'entretien, le chauffage, l'eau et l'électricité. Les dépenses d'éducation des municipalités varient en fonction des besoins de chaque localité, mais représentent une proportion étonnamment faible de leurs dépenses : le montant consacré à l'éducation s'élève à 10 % seulement des dépenses municipales totales. Cette proportion des dépenses locales est nettement inférieure à ce qu'elle est dans nombre de pays de l'OCDE.

Il faudra sans aucun doute prévoir un important apport de ressources au cours de l'année à venir pour éviter que le système éducatif serbe continue de se dégrader. Il serait possible de négocier avec le Ministère des finances une augmentation de la part du PIB, considérée comme mesure d'urgence, pour relever les rémunérations des enseignants en prévision de l'examen de leur statut de fonctionnaires.

Réforme de l'administration et du système

Le nouveau Gouvernement met au point des réformes des grandes orientations, de la gouvernance et de la stratégie dans plusieurs domaines. Il s'agit notamment de la réforme du Ministère de l'éducation et des sports, du secteur préscolaire et scolaire (au sujet duquel un rapport stratégique intitulé "Priorités stratégiques dans la scolarité préscolaire, primaire et secondaire"¹¹ a été élaboré pour définir le programme de la Section du développement de l'enseignement et de la coopération internationale du MES), de l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel. Les réformes proposées sont résumées dans les sections suivantes. Des réformes sont également prévues dans les domaines de la formation des enseignants, des manuels, de la technologie de l'information et des ordinateurs.

Réorganisation du Ministère

Le Gouvernement prévoit de réorganiser le Ministère pour en faire une structure efficace et fonctionnelle, compatible avec les institutions européennes similaires. Un autre objectif parallèle consiste à décentraliser la gestion et le financement des écoles au profit des municipalités (ou des écoles¹²) afin que le Ministère centre son action sur la fixation des normes, l'élaboration des politiques et le suivi de la qualité.

10. Dépenses effectives de la République pour 2000, République de Serbie.

11. Les sections suivantes s'inspirent de ce rapport publié par Ministère de l'éducation et des sports, Belgrade 20001.

12. Les débats se poursuivent encore (juin 2001) au sujet de la répartition des fonctions aux divers niveaux.

La réorganisation proposée comprend les modifications suivantes du fonctionnement du Ministère :

- Préférer à la maîtrise des écoles la direction et le soutien de leur fonctionnement et de leurs résultats;
- Mettre sur pied une politique éducative fondée sur l'information ;
- Travailler en équipe avec des experts extérieurs pour élaborer les stratégies de changement du système éducatif et leur mise en œuvre;
- Pratiquer une collaboration internationale intensive et ouverte.

Pour ce faire, il est proposé d'étudier l'état actuel du Ministère, de créer de nouveaux départements ou unités, et de donner au personnel une courte formation (février-avril 2001) pour le préparer à ses nouvelles tâches (exception faite de la formation du personnel du département de la politique éducative et des statistiques qui devrait prendre plus longtemps).

L'équipe de l'OCDE souscrit pleinement aux objectifs de la réorganisation prévue. D'après le rapport du MES, jusqu'à la mise au point définitive d'un cadre politique d'ensemble permettant l'adoption de nouvelles dispositions législatives et d'un plan de mise en œuvre à l'automne de 2001, la nouvelle structure du Ministère gardera un caractère provisoire avec des équipes souples, afin qu'une structure permanente puisse être mise sur pied pour la période débutant en 2002, en profitant des leçons de l'expérience vécue en 2001.

Le Rapport stratégique préconise aussi la mise au point d'un modèle de gestion par projet, c'est-à-dire, la définition de toutes les tâches actuelles et prévues sous forme de projets, avec leur durée, afin que les ressources en matière de direction et de personnel puissent être affectées en fonction des priorités nouvelles au titre d'un projet de réforme qui sera mené à bien suivant une série de phases et d'étapes planifiées. L'existence de structures rigides au début du processus risquerait de freiner la gestion efficace du changement. Le recours à une structure souple et aux techniques de gestion par projets devrait aussi permettre de tirer le meilleur parti possible des organisations internationales, des ONG et des donateurs, dans le cadre d'une planification d'ensemble.

Enseignements préscolaire, primaire et secondaire – Questions d'orientation et de direction, cadre juridique et objectifs

Le Ministère de l'éducation et des sports (MES) a défini trois objectifs principaux au titre de sa stratégie générale (on en trouve une description détaillée dans le rapport sur les priorités stratégiques) :

- Inscrire les écoles dans un cadre démocratique qui favorise l'éducation et l'atmosphère démocratiques.
- Orienter l'éducation vers les objectifs modernes qui sont essentiels au développement économique et social, en développant notamment l'apprentissage indépendant, l'esprit critique, et la résolution des problèmes en coopération dans tous les domaines.
- Brancher l'enseignement professionnel secondaire et l'éducation des adultes sur les besoins futurs de l'économie.

Le premier objectif suppose des changements dans la direction et une "nouvelle façon de gérer l'école". Le Ministère a l'intention de créer des "institutions indépendantes" adaptées au système scolaire réorganisé, des "centres du système scolaire" au niveau des administrations locales, et prévoit de réduire l'actuel rôle "d'intervention" du Ministère à un rôle de "coordination-direction". À l'heure actuelle, il s'agit de créer de nouveaux établissements indépendants au moyen d'un schéma juridique nouveau doté des compétences nécessaires, et d'élaborer en 2001 un plan d'application, qui sera mis en place à l'automne 2001 en vue de sa mise en œuvre effective en 2002.

"L'activation et la reformulation du rôle des conseils scolaires et la mise en place d'une coopération entre l'école et la collectivité ambiante" constituent des éléments importants des réformes de l'orientation et de la direction. Le Ministère prévoit que ce travail s'effectuera avec l'aide du groupe de soutien des ONG, en coopération avec les représentants des autorités locales et du MES.

Le Ministère prévoit les étapes suivantes :

- Enquête sur la situation actuelle (lois et règlements, fonctionnement, problèmes identifiés) par des équipes d'experts.
- Enquête sur les expériences menées à l'étranger (rôles éventuels des conseils scolaires, méthodes de sélection de leurs membres, modes de fonctionnement et responsabilités).
- Sélection d'écoles expérimentales en vue de la nomination de nouveaux conseils scolaires (environ 5 % de toutes les écoles).
- Période de six mois consacrée au suivi, à l'évaluation et au compte rendu.
- Recommandations en vue de la création de nouveaux conseils scolaires.
- Mise en œuvre.

Il recommande "un projet à court terme, permettant de prendre les décisions stratégiques concernant la décentralisation du système scolaire, axé sur la définition des formes recommandées de sélection et de performances des conseils plutôt que sur les lois et la réglementation".

L'équipe de l'OCDE souscrit aux objectifs des "Priorités stratégiques" du MES et les suggestions suivantes sont proposées à l'étude du nouveau Gouvernement : premièrement, la création d'une "stratégie d'objectifs éducatifs fondée sur des établissements inscrits dans un cadre démocratique", afin que "les établissements indépendants (proposés)", "l'autogestion locale" et les "conseils scolaires" témoignent d'une vision partagée et d'un véritable partenariat avec les écoles, les institutions et les collectivités locales. La mise au point de ce cadre devra se faire au moyen de processus de consultation à la fois ouverts et intensifs, faisant appel à tous les intéressés – enseignants, parents, chefs d'établissements, organisations communautaires, associations d'enseignants et administrations locales – afin que tous puissent réellement revendiquer la propriété de la vision, des aspects théoriques et des détails de la mise en œuvre. Il faudra sans doute prévoir une série de consultations échelonnées pour définir progressivement les détails de la réforme dans son ensemble.

Deuxièmement, inclure dans le modèle de gestion de la réforme le principe fondamental d'une gestion adaptable et souple afin que des changements et des ajustements raisonnables puissent intervenir le cas échéant.

Troisièmement, la création d'un cadre juridique habilitant, de préférence à l'imposition d'une législation et de règles détaillées. L'expérience internationale amène à penser que les réformes trop étroitement définies par la loi et les structures échouent souvent, car la réussite d'une réforme suppose que chacun de ses éléments évolue en harmonie avec les autres, que la vision et le sens de l'appartenance soient partagés, notamment au niveau des écoles et des institutions locales, et que l'on dispose d'assez de temps pour que les individus et l'équipe puissent assimiler les tâches, les capacités et les comportements nouveaux. Un processus d'amélioration souple et continu, mené en consultation permet, grâce à une gestion attentive, de passer plus facilement de l'ancien au nouveau.

Les stratégies convenues pourront ainsi être continuellement modifiées et améliorées en mettant à l'épreuve les modèles et les systèmes adoptés par le Gouvernement, tandis que les changements nécessaires seront apportés conformément aux instructions administratives. On maintiendra de cette façon la souplesse du processus de réforme afin de consolider les éléments qui fonctionnent et d'amender, ou de remplacer, ceux qui ne fonctionnent pas. Il semble qu'une amélioration continue couvrant une période importante, de 3 à 5 ans par exemple, permette à des éléments de la réforme d'être révisés chaque année, avec l'aide de l'évaluation donnée par les institutions indépendantes proposées, les autorités locales, les conseils scolaires et le Ministère.

Cette approche permettra au Ministère d'édifier le système éducatif réformé à partir de ses bases actuelles et de répondre avec souplesse et en temps voulu aux idées de toutes les parties prenantes, faisant en sorte que tous les niveaux s'engagent résolument en faveur d'une réforme qui leur appartient.

Quatrièmement, il est proposé d'envisager un processus volontaire conçu pour libérer l'énergie et la créativité locales qui caractérisent une réforme réussie. La mise en place, au niveau local de l'école, du conseil de l'école et de la collectivité locale, de partenariats fonctionnant dans l'optique "d'établissements inscrits dans un cadre démocratique qui encouragent l'éducation et l'atmosphère démocratiques" appelle une attention particulière dans la conception de la réforme. Si les réformes à ce niveau ne sont pas adoptées avec enthousiasme par les chefs d'établissements, les enseignants et les parents, l'expérience internationale amène à penser que le processus de réforme n'aura guère d'effet sur le fonctionnement des écoles et les résultats des élèves, à moins que le processus de réforme donne spécifiquement aux enseignants la "propriété" de la réforme. Faute de permettre aux enseignants d'acquérir, au moyen de programmes de perfectionnement professionnel, des compétences, des qualités et une compréhension nouvelles, la réforme ne passera pas la porte de la classe, et faute d'un engagement analogue des parents et de la collectivité locale, elle ne bénéficiera pas du soutien attendu de la part du milieu ambiant.

Il est recommandé que :

- Des écoles et des localités volontaires soient activement recherchées pour mettre à l'épreuve le modèle de réforme après achèvement de l'enquête proposée sur les lois et les réglementations actuelles, de l'étude de l'expérience internationale et de l'élaboration d'un modèle de réforme portant sur l'autogestion locale, les conseils scolaires et la coopération de la collectivité.
- D'autoriser les écoles à présenter à titre volontaire des plans stratégiques et opérationnels de trois ans comprenant les objectifs de l'amélioration de l'école. Ces plans seraient évalués et acceptés par le MES avec les institutions indépendantes proposées.
- D'utiliser le premier groupe d'écoles volontaires pour participer au processus d'élaboration en vue d'affiner le modèle de réforme choisi et la formation des cohortes de volontaires suivantes.

De cette manière, le processus de réforme sera à la fois amélioré et accéléré ; en effet, les écoles volontaires seront fortement engagées dans le processus de réforme et mieux à même de formuler des commentaires constructifs à son sujet, parce qu'elles auront auparavant participé à une démarche de planification mettant en jeu le chef d'établissement, l'ensemble du personnel et leurs communautés. Pendant chacune des trois premières années, d'autres écoles volontaires pourront appliquer les réformes dans la mesure où elles y seront prêtes. Cette façon de procéder a pour avantage, entre autres, que les écoles les plus compétentes et les mieux préparées qui se sont proposées en premier pourront travailler avec les deuxième et troisième cohortes, ce qui permettra une mobilisation rapide et méthodique.

Changer le cadre

Plusieurs importants changements du cadre juridique et politique actuel sont à l'étude (voir ci-dessus). Pour réorganiser le système éducatif, il faut cependant un nouveau schéma institutionnel comprenant des institutions indépendantes nouvellement créées. Avec l'aide de ses partenaires internationaux, le Gouvernement se propose d'en créer plusieurs d'ici fin 2002. Compte tenu de l'accent mis sur l'autogestion locale, les conseils scolaires et la coopération avec la collectivité locale, il est proposé d'envisager les idées et les principes suivants, issus de l'expérience internationale.

Premièrement, l'école doit être considérée comme l'élément clé de la réforme et de l'innovation. Autrement dit, des systèmes et des institutions de soutien doivent être conçus pour permettre à l'école de s'acquitter de son rôle d'unité créative et hautement performante au sein d'un cadre politique national d'ensemble.

Deuxièmement, au moment d'affecter les responsabilités en matière de contrôle, d'autogestion locale et de gestion autonome de l'école, il faudra s'assurer qu'il n'existe que deux niveaux de prise de décision et de notification, c'est-à-dire que pour certaines questions, l'école pourrait se référer à un organisme central et pour d'autres à une autorité locale/régionale, mais pas aux uns et aux autres pour les mêmes questions. Quand il existe trois niveaux d'administration et de notification, il se crée un niveau administratif moyen qui coûte cher et réduit à la fois la souplesse et la faculté d'adaptation.

Troisièmement, il faut encourager les structures locales de collaboration et les centres de service où les écoles peuvent accéder facilement au soutien des spécialistes et partager avec d'autres établissements leur expérience de mise en œuvre de la réforme. En faisant participer les écoles à la direction des centres de service partagés, on peut mieux adapter les services offerts aux besoins des écoles.

Réforme de l'inspection

L'un des aspects essentiels de la réforme du MES est la proposition du Gouvernement en vue de la réforme du service d'inspection. Les changements prévus de la direction des écoles exigent que le rôle de l'inspection soit modifié afin de permettre l'évolution démocratique de l'école. Le Ministère reconnaît que la plupart des inspecteurs en exercice "ne se prêteront sans doute pas à cette transformation, mais il n'est que rationnel de tenter de recycler ceux qui présentent les compétences nécessaires à l'accomplissement de la nouvelle tâche". Le Ministère cherche à "former un nouveau modèle d'experts aptes à faciliter le développement de l'école en assurant la formation de quelques inspecteurs et en mettant au point les meilleures modalités de formation du personnel destiné à s'acquitter de ces fonctions".

Le Ministère prévoit pour la mise en œuvre de ce projet les étapes suivantes :

- Etude des modèles adoptés dans d'autres pays pour faciliter le développement de l'école, élaboration d'une formation expérimentale des inspecteurs.

- Sélection des inspecteurs en vue de leur formation.
- Formation.
- Suivi des performances des inspecteurs nouvellement formés.
- Evaluation.
- Elaboration du modèle de formation du futur personnel.

Le projet bénéficie d'un soutien vigoureux. La plupart des pays qui sont passés d'un système centralisé à un système décentralisé ont éprouvé le besoin d'en réorienter les dirigeants, notamment au niveau des cadres qui se situent entre le chef d'établissement et les composantes centrales ou régionales du Ministère.

Dans un système décentralisé qui comporte une administration locale autogérée et des conseils scolaires activés et reformulés, les changements du rôle des inspecteurs doivent prendre en compte la nécessité de changements complémentaires du rôle des chefs d'établissements. Le modèle proposé par le Ministère a pour objet de conférer plus de liberté, d'autorité et de responsabilité qu'autrefois aux conseils scolaires et aux directeurs d'écoles. Il semble qu'en élargissant le projet pour y inclure un nouvel examen, non seulement du rôle des inspecteurs, mais aussi des chefs d'établissements, on contribuerait grandement à la réussite du processus de réforme. Le service d'inspection devrait bénéficier, comme prévu, d'un rôle clé dans la conception, l'explication, la consultation et la "vente" des réformes, en partenariat avec les chefs d'établissements et l'équipe de direction de chaque école (c'est-à-dire, tous ceux qui y exercent des responsabilités). Ainsi, l'équipe de mise en œuvre de la réforme pourrait être élargie pour couvrir tous les établissements. Pour qu'il puissent s'acquitter de ces fonctions, il faudra prévoir une nouvelle répartition des tâches entre chefs d'établissements et inspecteurs.

Pour que les inspecteurs disposent de la liberté nécessaire pour s'acquitter de ces tâches, il faudrait que les chefs d'établissements se voient officiellement confier quelques-unes des responsabilités actuelles de l'inspection, notamment le rôle essentiel qui consiste à évaluer le travail des enseignants et leurs compétences thématiques dans leurs écoles. Cet important changement libérerait les inspecteurs qui pourraient ainsi participer davantage à former et préparer les chefs d'établissements à la mise en application des réformes. Les inspecteurs continueraient d'être responsables de la gestion des résultats des chefs d'établissements.

On s'attendrait de la part des chefs d'établissements qu'ils se consacrent moins aux fonctions administratives internes qui seraient réaffectées ou déléguées à l'intérieur de l'école. Ils s'intéresseraient davantage à la responsabilité essentielle qui est la leur pour l'application des réformes de l'enseignement et de l'apprentissage, dont il est dit ailleurs dans ce rapport qu'elle est leur priorité. Par suite de ce changement de rôle du chef d'établissement, le personnel administratif de l'école devra être formé pour acquérir les compétences nécessaires à la direction et à la gestion locales d'une école. En somme, en prévoyant la formation et l'enrichissement des compétences des inspecteurs comme des chefs d'établissements, on renforcerait considérablement les chances de réussite des réformes du Gouvernement en mobilisant à cette fin des ressources humaines sensiblement plus nombreuses.

Il est aussi recommandé que le programme proposé par le Gouvernement en vue de la préparation des directeurs à leurs nouvelles fonctions de gestion porte en partie sur la façon dont ils peuvent soutenir les inspecteurs et chefs d'établissements et valoriser leurs rôles.

La direction de l'enseignement professionnel : questions qui se posent¹³

Le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) est fortement centralisé. Le Ministère de l'éducation nomme les directeurs et est responsable du financement, des qualifications délivrées, des programmes et des manuels.

Le réseau des écoles professionnelles est relativement étendu (sur les 550 écoles secondaires existant en Serbie, 378 sont des écoles professionnelles) et couvre principalement les plus grandes villes. En fait, plus la ville est importante, plus on a de chances d'y trouver des prestations de qualité dans ce domaine. À la suite d'un sous-investissement qui a duré des années, les écoles professionnelles, notamment celles implantées au sud de Belgrade, sont en mauvais état. Les équipements disponibles pour les travaux théoriques et pratiques sont dépassés (c'est à peine si l'on trouve des ordinateurs dans les écoles) et il arrive que l'on manque de matériel pour la formation pratique.

Le financement du système d'enseignement et de formation professionnels est très bas depuis plusieurs années, ce qui tient à la situation économique du pays. Comme il est peu probable qu'elle se redresse rapidement, il faudra mobiliser des fonds provenant du secteur privé. Toutefois, deux obstacles s'opposent à cette démarche, à savoir :

- (i) les ressources limitées que les entreprises peuvent fournir à la formation,
- (ii) le manque de compétences de la part des écoles pour rechercher des fonds dans le secteur privé.

Le Gouvernement envisage de relier l'enseignement secondaire professionnel et l'éducation des adultes au devenir de l'économie et de faire de cette action l'un de ses trois principaux objectifs.

Un Groupe d'action sur l'éducation qui élaborait la politique éducative avant le changement de gouvernement a fait valoir auprès du nouveau Gouvernement la nécessité de légiférer pour créer une autorité et des processus visant à homologuer l'enseignement professionnel public et privé. La Serbie n'a pas encore porté toute l'attention voulue au rapport entre l'enseignement secondaire et le marché du travail. La priorité actuelle consiste à restructurer les industries existantes pour les rendre rentables et durables, mais à l'heure actuelle, on manque des crédits nécessaires. Le Gouvernement reconnaît l'importance de l'éducation et de la formation et a fortement encouragé les professionnels à assister aux réunions internationales, avec de bons résultats. S'il assure le bon fonctionnement du bureau de l'emploi et de son réseau impressionnant qu'il consacre à la recherche d'information et de services, il n'a pas encore trouvé comment les liens entre l'enseignement secondaire professionnel, l'éducation professionnelle des adultes et l'apprentissage à vie d'une part, le marché du travail et la croissance économique de l'autre, peuvent être renforcés et coordonnés.

Le Conseil national indépendant pour l'enseignement et la formation professionnels dont la création est proposée aura pour mission essentielle de créer ces liens et de mettre au point un système national intégré de formation professionnelle pour soutenir l'action gouvernementale en faveur de la croissance économique. L'absence d'un tel système signifie qu'à l'heure actuelle, la formation professionnelle est principalement dispensée dans les écoles et collèges secondaires professionnels sans être adaptée aux besoins tant présents que futurs. Les écoles et collèges professionnels sont inefficaces, non seulement parce que leurs programmes et leurs plans d'études sont obsolètes, mais parce qu'ils ne sont pas en harmonie avec les besoins de l'économie et ne sont nullement préparés à faire face aux défis de la

13. D'autres aspects du système d'EFP de la Serbie sont étudiés plus loin dans la section sur l'EFP; on trouvera à la fin de ce rapport des recommandations complémentaires.

privatisation. Les qualifications, les qualités et la compréhension que suppose l'esprit d'entreprise indispensable pour travailler avec des entreprises de tailles et de types divers sont pratiquement inexistantes. Il est donc urgent que le Gouvernement mette au point :

- Une stratégie d'enseignement et de formation propre à soutenir sa stratégie de développement économique.
- Une instance nationale d'homologation qui serait reliée au Conseil national prévu et serait responsable des problèmes de qualité, et notamment de l'homologation et de la mise aux normes internationales de l'enseignement et de la formation professionnels, qu'ils soient organisés dans les écoles secondaires, les collèges publics ou privés ou dans les entreprises.
- Un réseau officiel d'entreprises chargées d'aviser le Gouvernement des besoins de formation futurs, en liaison avec le bureau de l'emploi et le marché, afin de réduire l'écart important entre les qualifications professionnelles existantes et celles qu'exigent les activités nouvelles.
- La réforme des programmes d'études de l'enseignement professionnel, et notamment l'exploration des possibilités de collaboration dans l'élaboration et l'utilisation des programmes et des matériels pédagogiques venant d'autres pays de la région.
- L'enseignement des connaissances et des compétences professionnelles à tous les élèves aux différentes étapes de l'enseignement primaire, du premier cycle secondaire, et de l'enseignement secondaire professionnel, afin de préparer la population active future au nouvel environnement économique.

L'équité d'accès, de réalisation et de réussite

L'équité : l'accès ne suffit pas

L'accès à l'éducation et une distribution relativement équitable des ressources ne sont que deux aspects de "l'équité", non seulement en Serbie, mais dans n'importe quel système national d'éducation. L'équité doit aussi régner en matière de "survie scolaire" (le nombre d'années que les enfants passent à l'école, les taux d'abandon), de conditions d'enseignement et d'apprentissage (qualité, contenu, convivialité de l'école), et des chances dans la vie qui découlent de l'éducation (emploi, accès à l'université).

Dans le cas de la Serbie, l'enseignement est assez bien réparti dans l'ensemble du pays, bien que certaines régions aient souffert plus que d'autres des ravages de la guerre, du manque d'entretien régulier, des migrations internes, etc. On peut d'ailleurs avancer qu'à certains d'égards, l'offre d'éducation est excédentaire : faibles taux d'encadrements, nombreuses petites écoles à peine viables et diminution des taux de natalité.

La survie scolaire est de plus en plus problématique. Alors que les effectifs de l'enseignement primaire (de la 1^{ère} à la 8^{ème} classe) n'ont que peu diminué entre 1990/91 et 1999/00, l'afflux massif de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) venues d'autres parties de l'ex- République fédérale de Yougoslavie aurait dû se traduire par une augmentation de ces effectifs et non par leur déclin. L'équipe soupçonne donc que le pourcentage de la tranche d'âge correspondant à la scolarité obligatoire qui fréquente effectivement l'école a sensiblement diminué : les enfants qui entrent à l'école et ceux qui achèvent leur éducation de base sont moins nombreux qu'autrefois. Jusqu'à présent, cet état de choses ne

s'explique que partiellement par l'évolution démographique négative de la Serbie (-2.9 %), mais à l'avenir, les effets s'en feront plus fortement sentir.

Au niveau secondaire (au-delà de la 8^{ème} classe), les chiffres absolus ont augmenté légèrement, de 4.3 % entre 1995/96 et 1999/2000, mais la fréquentation moyenne de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE est passée rapidement à 76.3 % de la tranche d'âge correspondante, alors qu'en Serbie, elle est virtuellement stagnante.¹⁴ Les conséquences de cette situation sont graves pour la population active de la Serbie, au moment même où le pays a besoin pour son redressement d'une population active bien qualifiée. Il semble bien que l'amélioration des taux de passage et de rétention au niveau secondaire soit prioritaire.

Le chômage des jeunes est un autre indice de l'inadéquation entre l'école et les besoins du marché du travail. Le chômage (2000) touche 37 % de la population d'âge actif ; 50 % des chômeurs ont moins de 30 ans. Les possibilités d'emploi sont rares, notamment pour les jeunes peu qualifiés. L'accès à l'université s'est élargi grâce à l'entrée des étudiants qui acquittent des droits d'études, mais aux dépens de la qualité. Qui plus est, nombre d'étudiants qui fréquentent actuellement l'enseignement supérieur sont là pour "tuer le temps" pendant qu'ils cherchent un emploi. Les taux de non-achèvement sont élevés et les étudiants qui restent prennent en moyenne plus de temps qu'il n'en faut normalement pour obtenir leurs diplômes.

Comme dans d'autres pays, on constate avec inquiétude que la pauvreté et le chômage se transmettent de plus en plus d'une génération à l'autre ; dans certaines familles, personne n'a de travail, ni d'espoir d'en trouver. Le faible niveau d'attente chez les jeunes et le désespoir quant à leur avenir contribuent à l'insuffisance des résultats et au taux des abandons.

L'équité en matière de financement et de ressources.

Le Gouvernement reconnaît qu'il est urgent de mettre au point de nouveaux systèmes de financement. Compte tenu des énormes difficultés financières du nouveau Gouvernement et des problèmes posés par la création d'une base de données centrale de l'éducation, on estime qu'il convient de prévoir un nouveau système de financement qui prenne en compte l'équité en matière d'accès et de qualité, et qui soit conçu pour permettre une juste répartition des ressources à tous les niveaux de l'enseignement, tout en prévoyant une formule d'inclusion des élèves/étudiants ayant des besoins d'éducation particuliers.

Il ressort de l'expérience internationale en matière de réforme du financement que les grands changements d'affectation des crédits et du personnel sont très difficiles à mener à bien dans un système en place parce que les intérêts acquis rendent souvent politiquement sensibles toute variation en la matière. Les réformes offrent actuellement la possibilité d'élaborer des systèmes de financement transparents par formule qui incluent d'emblée l'équité et l'intégration. Par exemple, un financement par formule pourrait être mis en place, avec un financement de base correspondant à un type donné d'école, en tenant compte des dispositions relatives au personnel, aux installations, à l'entretien et à l'infrastructure qui sont communes à toutes les écoles de ce type, en fonction de leur taille. On ajouterait à cette base une allocation générale par élève, fondée sur les effectifs, conforme au type d'école, à ses effectifs, aux besoins de transport, etc. Un troisième élément ajouté à la base serait l'indexation en fonction des caractéristiques de la population scolaire, en tenant compte par exemple des besoins des écoles caractérisées par un grand nombre de familles à faible revenu, de la nécessité du bilinguisme, de la présence d'élèves réfugiés et déplacés de l'intérieur, et d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers. On pourrait aussi définir

14. M. Mertaugh (2001), "Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) : Recovery Needs in the Education Sector", Washington, Banque mondiale, rapport inédit, p. 5.

d'autres indices liés au niveau d'instruction des élèves, mais il faudrait pour cela des modalités de mesure élaborées et fiables qui ne sont pas disponibles à présent.

La mise au point d'un budget global des écoles fondé sur l'équité, dans lequel tous les coûts, y compris les rémunérations des enseignants, seraient couverts en fonction du type d'établissement, de ses effectifs et d'autres caractéristiques, se traduirait par une plus grande transparence et une équité manifeste. Bien que les collectivités soient à présent peu à même de contribuer aux coûts de l'éducation, cette transparence pourrait encourager des parents à financer volontairement certaines activités, inciter les autorités et les entreprises locales à soutenir les écoles et susciter d'autres contributions en nature, notamment la main d'œuvre pour certains projets scolaires, tels que l'aménagement des environs, les terrains de jeux, etc. Un tel système équitable de financement est sans doute aussi plus durable et, à mesure que la situation économique du pays s'améliore, le financement des écoles peut être augmenté en élevant le taux des allocations de base, des allocations indexées et individuelles, une fois encore de telle façon que tous perçoivent que les mesures prises sont transparentes et justes.

Les parents apportent d'ores et déjà une contribution importante aux coûts de l'éducation ; par exemple, ils paient les cours privés donnés à leurs enfants par leurs propres maîtres dans ce que l'on appelle l'économie "grise". On a donné à entendre à l'équipe que si ces contributions spéciales pouvaient être mobilisées et incluses dans le système scolaire, elles augmenteraient sensiblement le budget des écoles, aideraient à élever les traitements des enseignants et à lutter contre les injustices et la corruption qui peuvent résulter du marché "gris" des cours particuliers.

L'équité pour les enfants qui présentent des besoins d'éducation particuliers (BEP)

Le cadre juridique et politique actuel pour les enfants ayant des BEP laisse à désirer¹⁵ et les pratiques continuent de refléter le point de vue soviétique sur "la science du handicap", une approche médicale fortement centralisée pour toutes les catégories d'enfants et d'adolescents ayant des besoins d'éducation particuliers. On ne fait guère de distinction entre les élèves qui souffrent de handicaps physiques et mentaux, de carences sociales ou affectives, de troubles psychiatriques ou psychosociaux, et ceux qui présentent des insuffisances légères de l'apprentissage telles que la dyslexie, le manque d'attention et l'hyperactivité.

Du temps de l'ex-République de Yougoslavie, il n'existait guère d'autre solution que le placement dans des institutions (souvent grandes). Les enfants étaient mis dans des orphelinats ou des établissements de correction fermés, ou dans des unités pédiatriques à l'intérieur des hôpitaux psychiatriques, souvent à partir de diagnostics superficiels, empreints de partis pris ou erronés, portés dès le plus jeune âge. On dit, par exemple, que dans leur très grande majorité (jusqu'à 80 %), les enfants qui fréquentent l'éducation pour BEP en Serbie sont des Roms. L'équipe n'a pas pu vérifier cette affirmation, mais il existe sans aucun doute un grave problème qui ne peut être passé sous silence.

Après les changements de 1991/92, la société dans les pays anciennement communistes est devenue plus sensible aux besoins des enfants et des adolescents ayant des BEP. Les idées modernes sur la protection sociale et l'autonomie des familles (qui étaient depuis des années stigmatisées parce qu'elles avaient des enfants différents) ont commencé de faire leur chemin. Cependant, les mentalités évoluent lentement en Serbie, ce qui tient en partie à l'isolement croissant du pays au cours des années 90.

15. L'équipe n'a trouvé que deux dispositions concernant les enfants présentant des BEP : l'une définit le programme de la formation professionnelle d'une durée d'un an destinée aux enfants atteints de handicaps légers (1994) et l'autre les qualifications des enseignants qui exercent dans les écoles pour enfants légèrement handicapés (1995).

Or les familles qui doivent faire face à des difficultés économiques, psychologiques et sociales sont de plus en plus nombreuses. Le traumatisme de la guerre, la montée de la pauvreté, le chômage, les suicides, la délinquance des jeunes, les violences subies et commises par les enfants, l'alcoolisme et la toxicomanie reflètent la face noire de la décennie de guerres et de changements qu'a traversé la Serbie. Les enfants et les jeunes sont plus nombreux à être exposés au risque, et la conception étroitement "médicale" des besoins de l'éducation spéciale doit désormais être remplacée par une approche plus diverse qui reconnaît que ces besoins et les troubles qui relèvent de la société appellent une attitude plus intégrée, professionnelle et ancrée dans la collectivité. En même temps, l'expérience d'autres pays montre que l'idéal de "l'accueil par la collectivité" débouche facilement sur "l'abandon par la collectivité", surtout quand les services de soutien sont fragiles et les ressources rares. Les familles vivant dans les zones rurales et défavorisées auraient notamment beaucoup de mal à prendre soin à domicile de leurs enfants handicapés ; un certain niveau d'accueil institutionnel reste donc encore nécessaire pour le moment.

L'éducation spéciale : problèmes et obstacles

- *Le débat sur l'intégration des enfants*, dans la mesure où leur état le permet, aux écoles "ordinaires" ne fait que commencer en Serbie. L'opinion publique n'est pas toujours favorable. Les enseignants des écoles "ordinaires" estiment qu'ils n'ont pas de formation suffisante pour s'occuper des difficultés d'apprentissage, des besoins et des handicaps divers chez leurs élèves. La formation initiale des enseignants comprend désormais quelques éléments concernant les élèves qui apprennent lentement, mais la qualité des cours est inégale. La formation en cours de service s'adresse en général à des maîtres qui enseignent déjà dans les écoles pour BEP et rarement à ceux qui travaillent dans les classes ordinaires (où la nécessité est la plus grande). Il n'y a guère d'interaction entre les écoles habituelles et spéciales, ou entre les enseignants "ordinaires" et "spéciaux".
- *Les écoles ne sont pas encore en mesure d'assurer aux élèves ayant des BEP un environnement matériel bien adapté.* Les bâtiments sont vétustes et en mauvais état, l'accès des fauteuils roulants et les sanitaires aménagés restent rares, même dans les bâtiments scolaires nouvellement restaurés. La plupart des écoles ont des escaliers en béton, des portes étroites, des seuils élevés, des toilettes de petite dimension, sans parler d'autres aspects qui gênent concrètement l'accès.
- *En ce qui concerne le financement et la coordination*, plusieurs ministères (Ministères du travail, de la santé, de la protection sociale ainsi que le Ministère de l'éducation et des sports) partagent certaines responsabilités concernant les enfants et adolescents ayant des BEP et leurs familles. Ce morcellement nuit à la coordination, à une supervision efficace, à la rentabilité et au partage de l'information. En outre, faute d'un cadre juridique solide et cohérent conçu pour protéger les familles des enfants ayant des BEP, les enfants risquent davantage de "glisser entre les mailles du filet": il existe un financement spécial pour les enfants qui vivent dans les institutions, mais l'équipe n'est pas certaine que les enfants qui vivent à la maison ou ceux qui luttent pour se maintenir dans les classes ordinaires bénéficient des mêmes avantages. Les ressources devraient être affectées de telle façon que les enfants en bénéficient, quelque soit le lieu où ils sont élevés ; il est important d'étudier de près toute réglementation ou législation nouvelle pour s'assurer qu'il en est bien ainsi.

Équité et origine ethnique

A cet égard, la situation est complexe et politiquement délicate. Aux fins du présent rapport, nous ne traiterons que de deux problèmes principaux qui retentissent sur l'éducation, tout en reconnaissant qu'il en existe d'autres. En ce qui concerne les minorités en Serbie, le premier problème est celui de l'enseignement dans les langues minoritaires, le deuxième est l'insuffisance chronique de la scolarisation et des résultats des élèves roms.

L'enseignement dans les langues minoritaires

La Constitution fédérale donne à toutes les catégories minoritaires le droit de bénéficier de l'enseignement dans la langue maternelle à tous les niveaux du système. Il existe en Serbie 284 écoles primaires et secondaires qui dispensent la totalité du programme à 46 500 élèves en hongrois, albanais, roumain, ruthène, slovaque et bulgare, avec le serbe en deuxième langue, conformément à la loi¹⁶. L'équipe souscrit certes à l'esprit d'intégration qui inspire la politique linguistique de la Serbie, mais il ne semble pas inutile de se demander si elle en a les moyens et si le système est capable de fournir des enseignants qualifiés dans toutes les langues et toutes les matières. La Charte européenne pour les langues régionales et minoritaires exige que l'instruction initiale soit délivrée dans la langue minoritaire dans toute région où la minorité représente au moins 20 % de la population ; d'après la constitution de l'ex-République fédérale de Yougoslavie/Serbie, la langue minoritaire doit être pratiquée dès lors que la population d'une classe quelconque dépasse 15 élèves. Etant donné la faible moyenne des effectifs par classe (environ 16.3 élèves par maître), cette disposition semble tout à fait juste, mais dans la pratique, dans nombre de cas, l'instruction dans la langue minoritaire est donnée à des classes qui ne comptent que quatre ou cinq (parfois trois) élèves¹⁷. Là encore, l'équipe approuve l'esprit de cette pratique mais se demande si elle contribue au fait que les écoles doivent prévoir deux ou trois classes alternées pour s'accommoder des divers regroupements linguistiques.

En outre, la question de l'efficacité (du maintien d'un patrimoine culturel varié) se pose dans la mesure où les programmes et les manuels de l'enseignement dans les langues minoritaires sont traduits à partir de ceux qui sont utilisés dans les écoles à majorité serbe. On n'observe guère dans les écoles d'enseignement et de matériels pédagogiques spécifiquement minoritaires, d'une part du fait des coûts exorbitants et de l'autre, parce que les enseignants n'ont pas l'habitude de l'élaboration à l'école même des programmes et du matériel pédagogique.

Les Roms

Malgré son importance numérique relative par rapport aux autres minorités ethniques (par exemple, les Roumains et les Slovaques), la seule minorité qui n'a pas de programme linguistique est celle des Roms de Serbie. La réponse habituelle à cette question est qu'il n'existe pas d'orthographe (ni d'ailleurs de version) reconnue de la langue rom et qu'il est donc difficile de fournir l'instruction et le matériel. On dispose cependant à l'heure actuelle d'un grand nombre de livres, de matériels, de dictionnaires et d'autres publications qui pourraient être utilisés, en collaboration avec les ONG qui travaillent dans toute la région de l'ESE, en les adaptant éventuellement aux programmes serbes. C'est dans les classes 1 à 8 de

16. Chiffres tirés des données statistiques de base établies en vue de l'examen de l'OCDE : Serbie. CEPS, Ljubljana, janvier 2001, et *Evaluation of Elementary Education in the Federal Republic of Yugoslavia*, Svetlana Marojevic, projet de document de travail, 2000, cité dans M. Mertaugh, rapport inédit, Banque mondiale 2001, p. 6.

17. M. Mertaugh, *op. cit.*, p. 6.

l'enseignement obligatoire que cette mesure s'impose avec le plus d'urgence car il y existe une grave lacune qui retentit sur la couverture scolaire de la Serbie tout entière.

Sur l'ensemble de la population rom, on compte 40.7 % d'enfants de moins de 14 ans. Il ressort des statistiques mises à la disposition de l'équipe que 75 000 enfants roms d'âge correspondant à la scolarité obligatoire ne fréquentent pas l'école, ce qui représente environ 10 % des effectifs totaux de la première à la huitième classe en Serbie. La plupart des enfants rom n'entrent pas à l'école, y entrent tardivement ou l'abandonnent au bout d'une ou deux années seulement. Un tiers seulement des enfants roms qui entrent à l'école terminent l'enseignement primaire.¹⁸ Les taux d'alphabétisation sont nettement inférieurs chez les Roms que dans l'ensemble de la population ; leur accès aux emplois, aux soins, aux services sociaux et au logement est gravement limité. Qui plus est, les écoles et les collectivités les accueillent généralement à contre-cœur, ce qui incite des enfants en plus grand nombre à sortir d'un système scolaire qu'ils sentent hostile. Par suite de leur isolement social, rares sont les enfants roms qui maîtrisent l'une des langues d'instruction proposées à l'école. Parmi ceux qui sont scolarisés, une forte proportion est classée comme ayant des "besoins spéciaux" et reléguée dans les programmes ou les établissements pour les enfants ayant des difficultés d'apprentissage, quelles que soient leurs capacités intellectuelles.¹⁹ Les faibles taux de scolarisation des Roms ne sont pas surprenants, mais ils sont inadmissibles.

Il existe à l'heure actuelle d'excellentes initiatives prises en faveur de la prime enfance par les ONG, en collaboration avec les associations roms, les parents et les communautés, qui donnent de très bons résultats, non seulement pour préparer les enfants à l'entrée dans l'enseignement primaire en langue serbe, mais aussi pour les encourager à rester à l'école au-delà de la première classe. D'autres approches consistent à offrir des subventions aux écoles qui accueillent et gardent les enfants roms, à organiser des classes "occasionnelles" pour ceux qui ont abandonné prématurément l'école, et à donner une formation spéciale aux instituteurs des premières classes primaires pour qu'ils puissent aider les enfants qui ont des difficultés linguistiques.

Les programmes scolaires et l'évaluation

Avant 1990, les autorités serbes de l'éducation – par l'intermédiaire du Ministère de l'éducation, de la science et de la culture – étaient chargées d'élaborer et d'approuver les programmes et de contrôler la totalité du système éducatif de la République socialiste de Serbie (RSS). A cette époque, dans les écoles primaires et secondaires, le serbe et les langues minoritaires (albanais, hongrois, roumain, etc.) fonctionnaient en parallèle comme langues d'instruction. Cet arrangement reposait sur le cadre constitutionnel yougoslave de 1974 qui comprenait des dispositions pour la protection des minorités garantissant l'égalité entre toutes les nations de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie. Le système éducatif, y compris ses programmes d'études, avait relativement bien réussi à élever la qualité et les niveaux. En fait, jusqu'en 1989/90, il s'agissait d'un système évolué, libéral et orienté vers l'Occident, en comparaison d'autres pays anciennement communistes.

État actuel du système éducatif et de ses programmes d'études

L'actuel système éducatif de la Serbie comprend l'éducation préprimaire (de 3 à 6/7 ans), l'enseignement primaire (comprenant deux cycles, de la 1^{ère} à la 4^{ème} classe et de la 5^{ème} à la 8^{ème}), et

18. Aleksandra Mitrovic et Gradimir Zajic, cités dans Mertaugh, op. cit., p. 6.

19. Comme nous l'avons vu, l'équipe a entendu dire que 80 % des enfants qui fréquentent l'éducation spéciale sont des Roms. L'équipe n'a pas pu vérifier cette affirmation, mais une enquête s'impose.

l'enseignement secondaire (soit le gymnase d'une durée de 4 ans, soit l'enseignement secondaire professionnel de 3 ou 4 ans). Dans le premier cycle primaire, les enfants fréquentent des classes n'ayant qu'un seul instituteur. A partir de la 4^{ème} classe, les enfants entrent dans un cycle de quatre ans d'enseignement primaire où des enseignants différents enseignent les diverses matières.

Le programme comprend la langue maternelle (le serbe ou les langues minoritaires), le serbe pour les élèves minoritaires, une langue étrangère (surtout l'anglais, le français, l'allemand et le russe), les mathématiques, la biologie, la physique (à partir de la sixième classe), la chimie (à partir de la septième), les sciences sociales, les lettres et l'éducation physique. Le programme du gymnase est très proche d'une continuation des 8 années de scolarité obligatoire, avec quelques matières supplémentaires (jusqu'à 15).

La qualité des programmes

Exception faite de l'éducation préprimaire (qui comporte deux possibilités), mise à l'essai depuis 1999, les programmes actuels sont dépassés et se réfèrent encore à des méthodes qui remontent aux années 70 ou 80. Les programmes étaient conçus et approuvés par le Ministère selon une procédure fortement centralisée, et les plans d'études dataient des années 80 ou du début des années 90. Il semble que des groupes composés pour l'essentiel d'universitaires (professeurs et chercheurs), de quelques inspecteurs et enseignants, établissaient une première version. Il y avait peu ou pas de communication ou de coordination horizontale entre les différents groupes qui travaillaient dans divers domaines d'étude. En général les programmes étaient étudiés avec les enseignants et d'autres experts, puis approuvés sans grand changement. La participation des enseignants à cette démarche est minime. Les programmes des différentes matières se composent surtout de "listes d'éléments" sans aucune référence au processus d'apprentissage effectif qui se passe dans les classes, et le programme ne comporte que des matières obligatoires qui doivent être entièrement couvertes en classe. Les dirigeants, les enseignants et les inspecteurs savent tous qu'il est absolument impossible d'enseigner et/ou d'apprendre tous les éléments d'information contenus dans le programme. En outre, le programme offre peu de diversité en matière de possibilité et d'expériences d'apprentissage. Même quand ces possibilités existent, elles n'encouragent guère les opinions et les points de vue personnels, la réflexion créative ou critique ou l'acquisition des techniques de vie. Les élèves ont peu de choix de matières. De plus, la conception thématique étroite exclut toute connexion interdisciplinaire ou transversale.

Étant donné qu'il n'est pas coutumier en Serbie d'élaborer les programmes à l'école, les enseignants continuent de compter sur l'administration centrale pour gérer l'élaboration des programmes et prendre les décisions nécessaires. Il semble que dix ans de régime totalitaire et d'isolement international aient fait entièrement disparaître toute initiative personnelle et locale : on constate un manque chronique d'enthousiasme et de volonté personnelle de changement.

Les méthodes d'enseignement et d'apprentissage

Comme dans bien d'autres pays de la région, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage accusent un retard par rapport aux tendances et aux progrès européens et ne reflètent aucune des grandes avancées survenues au cours des dix dernières années dans les pays de l'OCDE et dans quelques-uns des anciens pays en transition. Elles sont dépassées et le modèle centré sur le maître (la méthode "frontale" et "directive" du cours *ex cathedra*) y figure en première place.

Les élèves ne sont pas encouragés à s'exprimer : les débats, la découverte, la résolution des problèmes, l'interaction en classe, le travail de groupe, les projets individuels ou collectifs sont rares. Nombre d'enseignants souhaitent le changement mais manquent de la formation nécessaire pour aider les

élèves à apprendre en tenant compte de leurs intérêts et de leur rythme propres. De ce fait, les élèves manquent de l'initiative nécessaire pour apprendre par eux-mêmes et élaborer une "culture de l'école".

La préférence donnée aux élèves doués aux dépens de la majorité pose un autre problème. Il faudra faire des progrès importants pour que l'éducation pour tous, un enseignement de qualité et l'égalité d'accès entrent dans la réalité. Même les centres excellents, comme le Centre scientifique de Petnica, s'occupent surtout des "meilleurs d'entre les meilleurs". Toutes ces caractéristiques donnent l'image d'une théorie "élitiste" de l'éducation et d'un système où l'exclusion n'est pas considéré comme un problème. Il existe évidemment des exceptions, telles que les programmes expérimentaux mis en place par diverses institutions locales et internationales. Sous le régime Milosevic, quelques organisations locales, composées pour la plupart d'universitaires, ont joué un rôle considérable en maintenant les relations avec le monde extérieur, en lançant des modèles qui ont donné de bons résultats et en favorisant une politique de l'éducation, une réflexion stratégique et une évolution future (notamment le Forum de l'éducation, le Réseau éducatif et universitaire alternatif, le Centre de Petnica et une proportion importante de la communauté universitaire).

Mise à disposition des manuels et autres moyens d'enseignement

En Serbie, les manuels scolaires ne sont *pas* délivrés gratuitement et les parents doivent en faire l'acquisition pour leurs enfants. En effet, les pouvoirs publics n'allouent que quelques aides minimales à une catégorie peu nombreuse de familles réellement défavorisées. La Maison d'édition nationale de manuels scolaires est la plus haute instance chargée de produire et de superviser tous les manuels et les matériels scolaires du pays. En principe, le Ministère est censé approuver les manuels avant leur utilisation en classe, mais l'équipe a eu l'impression que ce n'était pas toujours le cas. La Maison d'édition choisit les auteurs au moyen de procédures assez peu claires. Il arrive qu'un concours soit organisé pour désigner un groupe d'auteurs ; parfois la Maison d'édition "invite" un groupe d'auteurs à rédiger à certain manuel; il s'agit le plus souvent de professeurs ou de chercheurs universitaires qui – quelquefois – travaillent en coopération avec des enseignants du primaire ou du secondaire. Une commission, composée de 3 à 5 personnes et comprenant aussi bien des enseignants que des professeurs d'université, examine le texte et donne ses avis avant sa publication. La division est très stricte entre la commission de sélection et les auteurs, ce qui a l'avantage d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts.

La Maison d'édition nationale de manuels scolaires est non seulement mal préparée à admettre les manuels d'autres provenances et le marché ouvert des livres scolaires, mais y est franchement opposée. Elle estime que son hégémonie sur la production des manuels est parfaitement normale étant donné qu'elle a pu, au fil des années, couvrir le marché. Au cours des deux ou trois dernières années, des éditeurs privés ont publié deux ou trois manuels de mathématiques et de sciences qui ont reçu l'accord du Ministère. Il n'empêche que l'Institut (la Maison d'édition nationale, agissant en accord avec le service d'inspection) n'encourage pas ces ouvrages.

Bien que la Maison d'édition nationale de manuels scolaires considère que ses manuels sont les meilleurs, ils sont, à quelques rares exceptions près (notamment les manuels pour le premier cycle de l'école primaire), démodés, surchargés d'information, encyclopédiques et peu attirants pour les élèves. Les programmes scolaires n'ayant pas changé au cours des 10 dernières années, les manuels n'ont guère évolué, et les inspecteurs, les enseignants et les élèves estiment que tous les manuels destinés aux classes 5 à 12 sont pour la plupart des livres "de niveau universitaire", parfois plus proches de l'encyclopédie que du livre scolaire. Qui plus est, ils ne proposent aucune activité d'apprentissage nouvelle et passionnante aux élèves, et ne sont pas adaptés à leurs intérêts et à leurs besoins réels. Malgré ces points faibles, la Maison d'édition n'a aucune stratégie de changement en vue, que ce soit à court ou à long terme. L'équipe a appris qu'il est actuellement prévu de créer une Commission des manuels scolaires qui accorderait des "licences" aux

livres pouvant être mis à la disposition des écoles. Tout un chacun pourrait écrire un manuel et le soumettre à la Commission pour qu'elle vérifie qu'il est compatible avec le programme scolaire et généralement apte à être utilisé en classe ; à condition que l'ouvrage bénéficie d'une licence, les enseignants seraient libres de s'en servir. La Maison d'édition nationale de manuels scolaires n'exercerait plus de monopole mais serait sur un pied d'égalité avec les autres éditeurs. L'équipe est favorable à ce projet mais fait valoir qu'il faudra faire en sorte que les prix des manuels restent accessibles pour les parents et que les petits tirages (peu rentables), par exemple dans les langues minoritaires, ne soient pas négligés.

Évaluation, notation et examens

L'évaluation en Serbie repose sur les notes données chaque jour aux élèves à partir de questions orales, quelques épreuves écrites données par le maître, les rares occasions où les inspecteurs se rendent dans les écoles, les examens d'entrée à l'école secondaire, la Matura passée à l'issue du secondaire²⁰, et enfin, sur l'examen d'entrée à l'université. À l'heure actuelle, la controverse porte surtout sur l'examen d'entrée à l'école secondaire qui est en fait un examen de sélection pour l'entrée dans les divers types d'enseignement secondaire de deuxième cycle. Les questions pour cet examen sont établies par le MES, mais il est organisé et noté dans les écoles (qui doivent accueillir les élèves à l'issue de l'examen) qui fixent ensuite leurs propres conditions d'accès en fonction du profil de l'établissement et des places disponibles. On s'inquiète de l'équité et de la transparence du processus de sélection, et de la prévalence des cours particuliers (privés) payants donnés après les cours par les enseignants à leurs propres élèves, ce qui défavorise les plus pauvres.

L'évaluation est le plus souvent "interne", effectuée par et dans l'école. Les cas où un groupe d'enseignants se réunit pour décider ensemble du type et du contenu d'une certaine évaluation constituent l'exception plutôt que la règle. Aucune enquête de référence n'a été effectuée au cours des dix dernières années, aussi est-il difficile d'avoir des données ou des idées exactes sur le fonctionnement du système. Il n'y a pas eu d'épreuves normalisées ; comme dans la plupart des autres pays de la région, il n'existe aucun organe ou institution indépendant qui élabore et met en œuvre des évaluations externes à l'échelle du pays tout entier. Le Ministère n'a aucune fonction particulière correspondant à cette tâche. En général, les inspecteurs chargés des différentes matières au Ministère mettent au point les épreuves ou les questions de la Matura. Le format et le contenu des examens d'entrée à l'université (écrits ou oraux) sont définis par les facultés. Les examens d'entrée à l'université ont un effet "rétroactif" puissant sur l'enseignement et l'apprentissage qui ont lieu dans le deuxième cycle secondaire, et les parents sont fortement incités à rémunérer les enseignants qui préparent leurs enfants (à titre privé) en vue de leur passage. Bien entendu, la valeur éthique de cette pratique suscite quelques doutes mais il sera difficile de la changer tant que le système des examens ne sera pas modifié et les rémunérations des enseignants augmentées.

Étant donné que l'évaluation des connaissances des élèves est décentralisée et que les enseignants n'ont pas la formation requise pour procéder à l'évaluation systématique des connaissances en fonction de normes convenues, on ne sait pas grand chose de ce que les élèves serbes savent, comprennent et sont capables de faire en réalité. En classe, il s'agit avant tout d'enseigner, et pas de savoir ce que les enfants apprennent vraiment, et comment ils l'apprennent. Il existe des indices anecdotiques de bons résultats scolaires obtenus par les élèves doués – notamment les "olympiades" organisées dans différentes matières – mais ce n'est que récemment que l'on a commencé à étudier les résultats effectifs pour toutes les catégories d'élèves.²¹ Le moins que l'on puisse en dire est que les résultats ont été décevants.

20. Au cours des deux dernières années, cet examen a été, pour l'essentiel, abandonné, et les élèves sont évalués en fonction du travail fait en classe et du travail par projets effectué à l'école même.

21. M. Nenad Havelka, Faculté de philosophie, Belgrade 2000.

Dans cette étude, un échantillon représentatif de 1 300 élèves de la 8^{ème} classe (qui venaient de monter d'une classe d'après les résultats de l'examen marquant la fin de la 7^{ème} classe) a été évalué pour vérifier ses connaissances de base de la langue, des mathématiques et des sciences. Les résultats sont inquiétants pour plusieurs raisons. Premièrement, l'épreuve ne couvrait que 25 % du contenu du programme, ce qui n'empêche que les élèves dans leur majorité n'ont pu répondre qu'à la moitié des questions (élémentaires). Deuxièmement, l'écart est grand entre l'évaluation des élèves par leurs maîtres et les résultats des épreuves extérieures : d'après l'enquête, 48 % des élèves auraient complètement échoué²², tandis qu'aux examens de passage de la 7^{ème} à la 8^{ème} classe organisés à l'école, aucun élève n'avait échoué. Troisièmement, les enseignants ont donné à 36.5 % de ces élèves une note de 5 (la meilleure), et à 31 % une note de 4, alors qu'à l'occasion de l'enquête, aucun élève n'a obtenu la meilleure note, et seuls quelques-uns ont eu la note suivante. En ce qui concerne la connaissance élémentaire en sciences, 53 % des élèves ont obtenu moins de 50 % des points disponibles.

Certaines conclusions importantes s'imposent. Premièrement, les maîtres ne sont pas nécessairement les mieux placés pour juger des résultats de leurs élèves : l'évaluation extérieure permet d'y voir plus clair. Deuxièmement, les enfants serbes dans leur majorité entrent actuellement dans la 8^{ème} classe sans avoir les connaissances de base nécessaires en expression orale et écrite, en mathématiques et en sciences, même si les écoles partent du principe que "tout va bien". Troisièmement, il ne suffit pas que les maîtres "enseignent le programme en temps et en heure". Les compétences de base que tous les élèves doivent maîtriser ne sont pas reflétées par les programmes scolaires : or, ce sont ces compétences qui permettent aux jeunes de poursuivre leurs études, de trouver du travail ou de participer utilement à la vie de tous les jours. Il faut désormais privilégier l'apprentissage plus que l'enseignement et les enseignants doivent apprendre à mieux comprendre l'évaluation formative, fondée sur les normes, et organisée dans leurs propres classes.

L'enseignement professionnel : les programmes

Beaucoup des problèmes évoqués ci-dessus s'appliquent aussi à l'enseignement professionnel. Les programmes ne préparent pas les jeunes au travail. D'après les maîtres et les élèves, à la fin de leurs études, les jeunes ne sont pas capables de fonctionner sur le lieu de travail. On peut attribuer cet état de choses au fait que les programmes sont surchargés (il y a environ 15 matières au programme d'une année scolaire), trop généraux (dans la mesure où ils comprennent trop de matières générales), et qu'ils offrent trop peu de possibilités d'expérience pratique. En principe, dans les écoles professionnelles où les études durent trois ans, les matières générales représentent 35 à 40 % du programme, les sujets théoriques liés au profil professionnel de 21 à 31 %, et l'instruction et les exercices pratiques de 29 à 45 %. Les pourcentages correspondants pour les écoles professionnelles de quatre ans sont de 47-53 %, 15-31 % et 16-38 %. Il semble cependant qu'en vérité, le pourcentage d'instruction pratique soit inférieur.

D'autre part, les profils professionnels sont trop étroitement définis et aboutissent à une spécialisation excessive des élèves qui sont destinés, une fois leurs études terminées, à exercer un ou deux métiers. De plus, il existe entre les différents profils professionnels des démarcations claires, déterminées par la différenciation des programmes entre profils et le manque d'articulation des programmes correspondant aux divers profils. Les élèves ne peuvent de ce fait passer d'un profil à un autre, ce qui rend le système rigide.

22. On entend ici par "échec" une note inférieure à 50 % des points.

Projets d'avenir

La nécessité du changement

Tout de suite après les élections de septembre et les évènements du 5 octobre 2000, le processus de changement a pris une dimension et une dynamique nouvelles. Au moment de la visite de l'OCDE, quelques modèles de changement étaient à l'étude et le Forum de l'éducation, qui a l'intention de garder son indépendance à l'égard du Ministère, a jeté les bases d'un dialogue et d'une mise en commun des idées concernant une éventuelle stratégie de changement de l'éducation.

Les principaux représentants du Ministère sont parfaitement conscients du fait que l'éducation serbe doit se ressaisir dès que possible pour répondre aux attentes et aux besoins actuels de la jeune génération, et pour s'aligner sur ce que l'on appelle, sans autre précision, les "normes européennes". Dans ce contexte, le débat sur la réforme de l'école prend pleinement en compte l'idée que l'amélioration des programmes scolaires est l'un des principaux moyens de relever ce défi. L'intérêt porté au programme et à ses niveaux suscite d'ailleurs bon nombre de questions à propos du processus d'apprentissage et des résultats scolaires.

En février 2001, le Ministère nouvellement créé de l'éducation et des sports (*Ministarstvo Prosvete i Sporta*) a publié un document intitulé "*Priorités stratégiques de l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire*". On y met en avant quelques-unes des questions et des priorités principales concernant l'élaboration des programmes scolaires, les problèmes relatifs aux manuels, l'évaluation et la notation, ainsi que la formation des enseignants en vue de l'application des nouveaux programmes. Premièrement, la mise en place des équipes d'enseignants dans les écoles pour étudier les premières étapes de la réorganisation et de la réduction des programmes semble être une préparation importante aux changements de programmes futurs. Deuxièmement, il faut mettre en place une nouvelle génération de manuels scolaires (formation des auteurs, des maîtres qui devront s'en servir, et des éditeurs); troisièmement, il est prévu de participer à la troisième série du PISA OCDE (Programme international pour le suivi des acquis des élèves).²³

Dans l'ensemble, on paraît convenir que le programme actuel doit être remplacé dès que possible par un schéma de programme plus moderne et un ensemble cohérent de normes de résultats. Les maîtres comme les élèves espèrent que tous bénéficieront d'une meilleure éducation, mais les enseignants veulent des manuels et des moyens d'enseignement de base, tandis que les élèves souhaitent plus de liberté dans leur choix d'études. Les uns et les autres reconnaissent qu'une réforme est nécessaire mais, se rappelant les "réformes" communistes, préfèrent parler de "changement". Cette fois, ils souhaitent un changement dans lequel on apprécierait leur participation et leurs intérêts véritables, plutôt qu'un changement décidé par un petit groupe d'experts.

Les programmes, l'évaluation et les normes : problèmes et obstacles

- *L'élaboration des programmes : une démarche menée en commun.* En Serbie, le changement actuel est le premier renouvellement réel à se produire en la matière depuis 10 à 20 ans. Il n'existe en conséquence aucune structure ou fonction institutionnelle, que ce soit à l'intérieur du Ministère ou en dehors, qui puisse entreprendre cette tâche. Il n'y a pas de spécialistes de l'élaboration des programmes scolaires, et aucune culture dans ce domaine. Il faut toutefois

23. Les coûts internationaux de la participation au PISA ont été couverts par une subvention de la Finlande dans le cadre du Groupe spécial pour l'éducation du Pacte pour la paix et la stabilité en Europe du Sud-Est.

noter que le MES est conscient de ces lacunes et a demandé l'assistance de la communauté internationale.

- *Faire naître une prise de conscience au sein de l'opinion publique.* Il n'y a en Serbie ni politique précise en matière de programmes scolaires, ni de mécanisme permettant de garantir le processus permanent de changement. Il faudrait que le changement soit entrepris très bientôt pour que l'opinion publique prenne conscience de sa nécessité, et fasse confiance à sa réussite.
- *Tendance des experts à agir "de haut en bas".* Etant donné la situation qui régnait avant les élections et le manque d'expérience des enseignants et d'autres parties prenantes, plusieurs groupes d'universitaires hautement qualifiés ont tendance à croire que le changement des programmes et l'évolution de l'enseignement dans son ensemble peuvent être conçus par un petit nombre d'experts et ensuite appliqués dans les écoles par les enseignants.
- *La cohérence des programmes scolaires.* Le programme actuellement appliqué en Serbie est, pour l'essentiel, un assemblage de programmes thématiques sans grande cohérence horizontale ou verticale. Il n'y a pas de cohérence systémique dans le programme des enseignements primaire et secondaire, les objectifs et les résultats des différentes matières ne sont pas définis, et il n'existe entre elles aucune cohérence conceptuelle et structurelle.
- *Un programme conçu à l'intention des élèves.* Les cours sont trop rigides, surchargés d'informations et centrés sur le contenu. Ils sont trop théoriques et ne font pas assez de place aux travaux pratiques personnels des élèves, à la réflexion critique et à une attitude d'apprentissage et de questionnement en prise directe sur la vie. Les manuels, peu attirants et démodés, constituent un obstacle sérieux à tout changement positif.
- *L'élaboration des programmes et la formation des maîtres à l'école, l'amélioration de l'école, l'ambiance.* Il n'existe pas d'élaboration des programmes à l'école même et pas de culture correspondante. Les écoles et leur personnel y sont tout à fait étrangers. Les besoins locaux, les intérêts des élèves et la créativité des maîtres ne sont pas pris en compte et, en même temps, le personnel n'a aucun contact avec les méthodes et les procédures nouvelles.
- *L'évaluation et les normes.* À l'heure actuelle, il n'y a dans l'éducation serbe ni norme pouvant servir de base de comparaison, ni système cohérent permettant de suivre les résultats scolaires. Les enseignants, les chefs d'établissements et les fonctionnaires de l'ancien Ministère n'ont pas conscience de l'importance de ces éléments pour mettre au point la future politique scolaire et l'on ne dispose d'aucune donnée fiable au sujet de la qualité de l'éducation en Serbie. Il n'y a pas de normes ou de critères communs pour le système de notation appliqué à l'école, ce qui fait que les données relatives aux résultats des élèves ne sont ni fiables, ni comparables avec les résultats d'autres écoles. En outre, on estime que l'évaluation et les examens ont pour objet d'améliorer les résultats et l'efficacité des élèves ou des écoles, et non de suivre l'amélioration de l'enseignement ou de certifier les acquis.
- *La nécessité des données.* Une série d'enquêtes de référence sur certaines matières essentielles (par exemple, la langue maternelle, les mathématiques et les sciences) et sur certaines étapes de la scolarité (par exemple, les classes 4 et 8) devront être effectuées assez rapidement pour montrer plus clairement pourquoi le changement s'impose dans l'éducation, et préciser où et comment les changements doivent commencer. Il faut en outre former les enseignants pour instaurer une nouvelle culture de la notation et diffuser dans l'ensemble du système l'idée moderne de la fiabilité de l'évaluation et des examens.

- *L'enseignement professionnel.* Les profils professionnels qui président à la formation des jeunes, de même que les connaissances théoriques et pratiques qui leur sont enseignées au titre du programme actuel correspondent à une structure économique et industrielle obsolète. Dans leur ensemble, ces profils professionnels et le contenu de l'enseignement professionnel doivent être examinés en tenant compte des besoins de la nouvelle économie de marché. Cependant, à ce stade, on ne connaît pas assez dans le pays les techniques modernes de fixation des normes et de mise au point de programmes d'enseignement professionnel correspondant aux besoins du marché du travail.

Les ressources humaines

Généralités

Les enseignants serbes travaillent dans un climat fortement politisé depuis la fin des années 80. Par exemple, les chefs d'établissements étaient nommés par le Ministère et étaient donc au service de la direction politique. Ce système ne garantissait nullement le choix des meilleurs gestionnaires et dirigeants de l'enseignement, ce qui fait que les enseignants serbes sont depuis longtemps étroitement surveillés, non seulement par leurs supérieurs dans les écoles, mais aussi par le système d'inspection du gouvernement.

L'équipe de l'OCDE a trouvé la situation des enseignants assez peu claire. Premièrement, les données sont souvent indisponibles ou inexactes. Deuxièmement, les lois n'ont pas été passées et les écoles continuent de fonctionner selon l'ancienne législation, mais avec des intentions et des promesses nouvelles. Troisièmement, il n'y a pas de politique générale de l'éducation qui délimite les orientations et les stratégies principales en vue du renouvellement du système éducatif. Certaines idées concernant la réussite de l'éducation sont encore assez répandues ; elles reposent sur l'ancien paradigme pour lequel une "bonne" éducation se traduit par la quantité – réussite aux concours nationaux, olympiades internationales et nombre d'étudiants inscrits dans les universités étrangères. Enfin, et c'est le plus important, les rémunérations des enseignants serbes sont nettement inférieures à celles d'autres pays de la région. L'ancienne situation privilégiée des enseignants s'est rapidement dégradée et nombre d'entre eux sont obligés de prendre d'autres emplois pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles.

À certains égards, les enseignants serbes ont à faire face aux mêmes problèmes concernant leurs conditions de travail, aux mêmes difficultés et aux mêmes menaces que leurs collègues dans d'autres parties de l'Europe du Sud-Est. C'est la taille du pays et son influence sur d'autres régions de l'ESE où vivent des Serbes, non seulement en matière d'éducation mais aussi sur le développement économique et politique de la région, qui confèrent au cas de la Serbie son intérêt et son importance particuliers.

La préparation et la formation des enseignants

Il y a environ 112 000 enseignants dans l'enseignement préprimaire²⁴, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et les établissements tertiaires en Serbie. Ils ont, dans leur quasi totalité, été formés dans l'ancien système. On trouve en Serbie, comme dans d'autres républiques de la région, la prédominance des connaissances thématiques qui l'emportent sur la compréhension pédagogique d'une manière de concevoir des cours qui permettent aux élèves d'apprendre et d'assimiler ce qui leur est

24. La formation initiale et en cours de service des enseignants de l'éducation préprimaire (de 3 à 7 ans) sont examinées dans la section sur "L'éducation et l'accueil des jeunes enfants" ci-dessous.

enseigné. C'est pourquoi l'un des impératifs le plus souvent mentionnés au sujet de la réforme du système éducatif concerne la formation des maîtres.

Les instituteurs de l'éducation préprimaire reçoivent une formation dont les modalités diverses sont exposées en détail plus loin, dans la section consacrée l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants.

Les maîtres "généralistes" des classes élémentaires 1 à 4 sont formés dans cinq instituts pédagogiques relativement nouveaux qui ont été établis au niveau de l'enseignement supérieur en 1993. Quatre d'entre eux forment un réseau dépendant de l'Université de Belgrade et le cinquième est indépendant. La formation dure huit semestres. Près de 3 000 étudiants fréquentent ces instituts qui commencent à peine à "produire" leurs premiers diplômés.

Les enseignants spécialisés (qui enseignent une seule matière) des classes 5-8 et des écoles secondaires sont formés dans une vaste gamme de facultés et de départements universitaires. La durée de la formation est de huit semestres (quatre pour les pédagogues). Les effectifs sont d'environ 2 800 étudiants dont près de 200 obtiennent chaque année leur diplôme. Cette formation est très décentralisée et non normalisée, et les diplômes sont délivrés par des facultés diverses dans des disciplines variées (mathématiques, philologie, etc.) qui ne sont pas nécessairement spécialisées dans la formation des enseignants.

La formation des enseignants qui s'occupent d'enfants ayant des besoins d'éducation particuliers (BEP) est dispensée au niveau universitaire ("la faculté du handicap"); l'approche demeure fortement médicalisée et s'attache à "corriger les imperfections" plutôt qu'à favoriser le développement optimal de l'enfant tout entier, tel qu'il est. L'équipe a entendu dire que la "faculté du handicap" est actuellement le "principal obstacle à la réforme de l'enseignement des élèves présentant des BEP". De plus, les enseignants qui ont suivi cette formation restent en général enfermés dans des écoles ou des classes séparées, et n'ont guère de possibilités d'être en contact avec d'autres enseignants ou de participer à des activités en cours de service qui seraient importantes pour leur propre perfectionnement, et d'ailleurs pour la formation des enseignants "ordinaires" qui devront de plus en plus savoir comment s'occuper des enfants ayant des BEP dans les classes "ordinaires".

Il semble que toute la formation initiale des enseignants soit fortement axée sur le contenu des études et attachée à l'enseignement du programme. Il n'est guère, ou pas, question de l'apprentissage par les élèves, ou de la connaissance de la psychologie des enfants ou des différents styles pédagogiques qui conviennent à des élèves ayant des personnalités et des niveaux d'aptitude divers.

Le plus souvent, les élèves-maîtres obtiennent d'abord un diplôme universitaire ou un certificat d'enseignement dans la discipline de leur choix. Toutefois, ces programmes d'études ne comprennent pas habituellement de stages pratiques dans les écoles. Dans certains cas, il y a une courte initiation à la psychologie de l'enfant, à son évolution et à la pédagogie. Des sujets tels que la planification des programmes, l'évaluation des acquis, la psychologie sociale ou les besoins d'éducation particuliers ne sont pas abordés. L'actuel système de formation initiale en Serbie ne prépare pas les maîtres à s'acquitter correctement de leurs fonctions dans les écoles et les classes.

Le problème est encore aggravé par l'absence d'organisation systématique de la formation en cours de service des enseignants. Bien que des enseignants aient dit avoir eu plusieurs possibilités de prendre part à des ateliers de formation professionnelle, la formation en cours de service manque de cohérence et de pertinence, notamment en ce qui concerne les besoins réels et les exigences de la réforme. Qui plus est, la formation disponible se limite souvent à la mise à jour des connaissances théoriques et pratiques des professeurs de langues étrangères et des maîtres chargés des petites classes de l'école élémentaire.

Le Centre scientifique de Petnica, près de Belgrade, fait exception en la matière. Ce centre dispense des cours de formation en cours de service à de petits groupes de professeurs de langues étrangères, d'informatique, de sciences, d'études culturelles, de géographie et d'Internet dans l'enseignement, entre autres. Quelques-uns de ces cours font partie de programmes internationaux. C'est dans les locaux de ce centre que fonctionne le seul centre de ressources pédagogiques de Serbie. Les enseignants venus de toute la République suivent les cours organisés au Centre scientifique de Petnica. En même temps, le centre sert à certains élèves de lieu d'enseignement parallèle à l'école.

Les enseignants de l'enseignement professionnel

Les enseignants de l'enseignement professionnel (comme dans le reste du système éducatif) sont gravement sous-payés, ce qui suscite non seulement le mécontentement et le manque de motivation, mais compromet aussi leur position sociale. Ils manquent en outre de formation et de connaissance des méthodes modernes d'enseignement et d'apprentissage. De plus, le service d'inspection vérifie la manière dont ils mènent leur enseignement en classe. Il s'ensuit que les meilleurs maîtres quittent la profession au profit d'occupations plus intéressantes. L'amélioration de la situation financière des enseignants et l'intensification de leur motivation au moyen de la formation aux nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage, leur participation à l'élaboration des nouveaux programmes et l'amélioration de leur position sociale, sont les conditions préalables à toute poursuite de la réforme de l'enseignement.

On manque déjà d'enseignants qualifiés connaissant les nouvelles technologies, les langues étrangères et d'autres domaines très demandés, notamment la gestion. Cette pénurie devrait s'accroître à l'avenir, compte tenu de la forte demande de qualifications dans ces domaines.

Les conditions de travail

Il existe en Serbie une disparité frappante entre ce que l'on appelle les "bonnes" écoles et celles dont l'état laisse fortement à désirer. Il est évident que les conditions matérielles dans lesquelles les enseignants effectuent leur travail quotidien jouent un rôle important dans la qualité d'ensemble de l'éducation. Dans les zones urbaines, les écoles fonctionnent pour la plupart avec deux, trois, voire quatre classes alternées et des effectifs pléthoriques. En général, les installations scolaires sont en mauvais état ou insuffisantes. Qui plus est, le niveau de rémunération du corps enseignant est si bas qu'il entraîne une dégradation de la position sociale et une baisse de moral dans les écoles.

L'insuffisance des structures d'accueil

Par suite du retour des réfugiés et de l'afflux de réfugiés venus d'autres parties de l'Europe du Sud-Est, les écoles serbes sont très surpeuplées, surtout à Belgrade et dans les autres zones urbaines. Quelques-unes des banlieues de Belgrade se développent actuellement avec une telle rapidité qu'une seule école primaire doit répondre aux besoins d'éducation d'une aire de recrutement correspondant normalement à quatre écoles. Bien entendu, cette pression qui s'exerce sur les écoles induit le recours aux classes alternées, au raccourcissement des heures de classe qui passent de 45 à 40 minutes, voire moins, afin de maintenir un niveau minimal de scolarité. Il semble aussi que certaines écoles (notamment les plus prestigieuses) vendent des places au-delà du maximum autorisé de 30 élèves par classe. Elles y sont incitées par l'actuel mécanisme de financement qui se fait classe par classe. Le MES a l'intention de prendre des mesures pour mettre fin à cette pratique au cours de l'année scolaire 2001/2.

Plus important encore, le manque de locaux et de classes se traduit dans nombre d'écoles par un gonflement des effectifs par classe. Au lieu de travailler avec des classes de 25 à 30 élèves, beaucoup

d'enseignants ont des classes de 40 et parfois 50 élèves. Malheureusement, on ne dispose pas de statistiques exactes à ce sujet, mais, d'après les rapports internes, il s'agit là d'une situation fréquente dans les écoles urbaines.

Les classes pléthoriques ont d'autres conséquences pour la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. L'une d'elles est l'apparition de systèmes de cours semi-privés pour les élèves qui peuvent se permettre d'acquitter le prix des leçons supplémentaires. Dans les classes très nombreuses, les élèves et leurs parents ont l'impression qu'il n'est pas possible d'apprendre et de comprendre. C'est pourquoi ils font appel à des maîtres privés pour les instruire convenablement après les heures de cours. Nombre de maîtres qui travaillent dans les écoles ont aussi des élèves privés qui leur permettent d'arrondir leurs salaires et d'aider les élèves à atteindre leurs objectifs. D'une certaine façon, il s'agit d'un cercle vicieux : moins il y a de possibilités d'apprentissage dans les écoles "ordinaires", plus le marché des cours privés prospère.

La surcharge des programmes scolaires pose un autre problème. Le programme en vigueur dans les écoles de Serbie est un héritage de l'époque socialiste et présente donc toutes les particularités de l'ancien système idéologique du parti et de l'État. Tous les enseignants rencontrés par l'équipe ont fait valoir que la surcharge des programmes et l'insistance très marquée sur les mathématiques et les sciences naturelles sont ce qui pose actuellement le plus grave problème aux écoles serbes. Les enseignants sont obligés de communiquer aux élèves des informations et des faits sans leur donner la possibilité d'examiner, de réfléchir ou de soumettre les connaissances qu'ils sont censés acquérir à une réflexion critique. Un système d'inspection qui continue de fonctionner comme un moyen de contrôle est un outil redoutable qui empêche les enseignants de faire quoique ce soit qui aille au-delà du programme officiel.

Les salaires et l'emploi

Comme dans d'autres pays de l'ESE, il va de soi que le niveau des rémunérations des enseignants est trop faible en Serbie. Au moment de la mission de l'OCDE, le traitement fixe des enseignants était de DM 66 (USD 365 par an), alors que le minimum permettant simplement de couvrir le logement et l'alimentation est de 300 DM, et même ce montant est souvent versé avec retard. Les salaires moyens nets des enseignants et d'autres salariés du secteur de l'enseignement en Serbie étaient en 2000 inférieurs de 18 % à la moyenne des salaires du secteur public, un enseignant gagnant moins de 10 % de ce qu'il gagnait en 1990. Il est très surprenant de constater que la profession ne perd pas beaucoup de ses membres au profit d'autres occupations. Toutefois, par suite de l'ouverture de la Serbie à la communauté internationale, il y aura plus de possibilités pour les professeurs de langues étrangères, les spécialistes de l'informatique et d'autres enseignants capables de travailler à l'étranger. Dans un avenir proche, si l'évolution politique va dans le sens de l'ouverture et de la démocratisation, on s'attend à ce que les enseignants soient nombreux à quitter leur profession pour mieux gagner leur vie et travailler dans de meilleures conditions, ce qui risque d'entraîner une grave fuite des cerveaux dans le corps enseignant.

Contrôle, autorité et responsabilité

Il n'existe dans les écoles guère d'autonomie ou de gestion locale, notamment en matière d'enseignement. Le programme, la réglementation concernant les programmes d'études et la fonction de contrôle exercée par l'inspection créent un système dans lequel le travail de l'enseignant est presque entièrement réglementé de l'extérieur. Du fait que cette culture du contrôle existe depuis longtemps dans la Fédération de Yougoslavie, la plupart des enseignants ont du mal à imaginer une situation dans laquelle ils auraient leur mot à dire dans la planification et les décisions concernant leur travail à l'école.

Comme le Ministre nommait les chefs d'établissements, ceux-ci étaient considérés comme les garants de l'ordre, agissant pour le compte des autorités centrales. Le chef d'établissement n'était pas un

dirigeant de l'enseignement, mais un responsable de l'ordre et du travail. À l'heure actuelle, la plupart des chefs d'établissements de cette époque sont encore en activité, ce qui crée une certaine tension dans les établissements scolaires et au sein de leur personnel. Aux termes de ces dispositions, les maîtres n'avaient ni autorité, ni possibilité de participer à la prise de décision. Leur responsabilité à l'école se bornait à couvrir les programmes scolaires, à respecter les plans des cours et à rédiger des rapports.

L'écart entre les bonnes et les mauvaises écoles

La qualité de l'enseignement n'est pas également répartie en Serbie. Les bonnes écoles sont conformes aux normes internationales, alors que tout apprentissage est pratiquement impossible dans les mauvaises. Au moment de la visite de l'OCDE, il existait peu de données sur l'infrastructure matérielle. Il ressort des observations de l'équipe que beaucoup d'écoles avaient des vitres cassées, des systèmes de chauffage et des installations sanitaires insuffisants, des meubles et des équipements vétustes. Les écarts des infrastructures et des équipements ont d'autres conséquences. Les enseignants que l'on considère comme "bons" passent des "mauvaises" écoles aux meilleures, ce qui fait que "les riches deviennent plus riches et les pauvres plus pauvres encore". On constate aussi une mobilité remarquable chez les élèves qui cherchent de meilleures possibilités d'apprentissage, notamment dans le deuxième cycle secondaire.

Les ressources humaines : problèmes et obstacles.

- *Les rémunérations et la situation professionnelle sont de faible niveau.* Les traitements des enseignants serbes sont relativement bas par rapport à ceux de leurs collègues d'autres parties de la région. La faiblesse des rémunérations entraîne progressivement une dégradation de la position professionnelle sur le marché du travail. La plupart des enseignants, notamment dans les niveaux inférieurs du système, ont besoin de revenus supplémentaires pour gagner convenablement leur vie. Dans certains cas, l'enseignement n'est qu'une source de revenu mineure. Le système des classes alternées permet en fait à nombre d'enseignants d'exercer plus facilement d'autres métiers. Bien évidemment, ces conditions ne facilitent pas l'amélioration de l'enseignement et des autres tâches dans les écoles.
- *La formation initiale est insuffisante.* Quelques experts serbes ont fait observer que "la formation initiale des enseignants est virtuellement inexistante". Comme nous l'avons vu, on met peu l'accent sur les études pédagogiques pratiques dans les programmes de la formation initiale; il n'y a pas d'harmonisation du système serbe de formation des enseignants et on manque de normes pour leur formation professionnelle. Il existe un écart considérable entre le contenu théorique de la formation thématique et la formation aux techniques pédagogiques dans les facultés universitaires et les instituts pédagogiques. La formation initiale des maîtres est particulièrement inadéquate dans la mesure où rares sont les maîtres de l'enseignement professionnel qui reçoivent une formation suffisante en matière de méthodologie pédagogique et didactique.
- *La formation en cours de service n'est pas conforme aux besoins de la réforme.* La formation en cours de service des enseignants n'est pas adaptée aux besoins d'un système éducatif en pleine mutation. Plusieurs agences assurent des cours de formation en cours de service, alors que les pouvoirs publics sont incapables de fournir ces services aux enseignants. À mesure que la formation en cours de service s'intensifie et que des prestataires extérieurs en nombre croissant pénètrent dans les écoles, la situation risque de devenir encore plus chaotique et confuse. De ce fait, il peut y avoir de très nombreuses initiatives isolées et sans rapport entre elles qui ne seront pas en mesure d'aider les écoles, mais uniquement d'offrir une assistance

temporaire aux individus. Il est important de mettre au point une politique globale avec des priorités précises, qui guide les mesures prises en faveur de la formation des maîtres. Il faudra mettre sans cesse davantage l'accent sur le développement de l'école tout entière et sur le perfectionnement professionnel de chaque enseignant.

- *Les possibilités locales de décision sont insuffisantes.* Les enseignants, les parents et les élèves n'ont guère de possibilités de participer aux décisions qui intéressent leur école. Pour des raisons historiques, les individus ont parfois du mal à voir comment ils pourraient y prendre part. Beaucoup d'enseignants semblent satisfaits d'avoir plus de choix concernant les programmes et les modalités de l'enseignement. Il semble aussi que les écoles en tant que communautés devraient jouer un rôle plus actif dans l'appréciation des résultats des élèves et de la qualité de l'enseignement. Il faut aussi que les maîtres soient bien plus au courant des différents styles d'apprentissage des élèves, et qu'ils se préoccupent moins "d'appliquer le programme" que s'assurer que leurs élèves apprennent réellement et acquièrent les compétences de base dans toute la mesure de leurs aptitudes.
- *Les professeurs d'université ont à faire à un nombre considérable d'étudiants.* Au cours des années 90, les universités ont été confrontées pour des raisons politiques à divers problèmes qui ont abouti à l'adoption de la nouvelle Loi sur les universités de 1998, obligeant plusieurs professeurs à quitter leurs facultés. À partir de ce moment, beaucoup de ces professeurs ont commencé à travailler dans des établissements et des réseaux parallèles, tels que le Réseau alternatif national d'enseignement (RANE). Tandis que les effectifs étudiants commencent d'augmenter, il en va de même de la taille des "cours" ou des "classes" et, d'une façon générale, les professeurs et chargés de cours travaillent avec des groupes trop nombreux pour permettre un enseignement efficace. La supervision et l'orientation sont pratiquement impossibles, d'autant que le nombre des étudiants oblige les professeurs à adopter un enseignement de type magistral.

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants

D'après les données dont l'équipe a pu avoir connaissance, près de 165 000 enfants de moins de 7 ans fréquentaient l'éducation préprimaire en 1999/2000. Ce chiffre représente une augmentation considérable par rapport à 1993/94 où les effectifs étaient de 132 000 enfants, mais une diminution très sensible s'était produite depuis le début des années 90. En 1999/2000, il y avait 1 661 jardins d'enfants publics.

Réglementation, organisation et accès

L'éducation préscolaire relève de la Loi sur la protection sociale de l'enfance. Aux termes de cette loi, les autorités municipales peuvent organiser l'éducation et les soins médicaux pour les enfants d'âge préscolaire qui relèvent de leur territoire géographique, et couvrir les dépenses des enfants de familles à faible revenu ou de ceux qui n'ont pas de parents, qui présentent des troubles affectifs ou mentaux ou qui doivent être hospitalisés pendant longtemps.

Les aspects de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants qui concernent l'exécution des fonctions des établissements préscolaires sont réglementés par une série de dispositions normatives fondées sur la Loi sur la protection sociale de l'enfance. Certaines conditions doivent être remplies – locaux, équipements, nombre et catégories de salariés, nombre d'enfants par classe, etc. – en accord avec les Ministères des affaires sociales, de la santé et de l'éducation. Il appartient aux autorités municipales de

vérifier que les conditions sont remplies avant l'ouverture d'un établissement. L'éducation préscolaire est dispensée en hongrois, slovaque, roumain, ruthène et albanais et l'instruction bilingue est assurée avec le serbe.

Aucune instruction n'est toutefois donnée en langue rom ; cet obstacle à la scolarisation des Roms a déjà été évoqué plus haut dans ce rapport (voir Équité et origine ethnique : les Roms). Certaines initiatives excellentes mais de faible portée ont été prises par des ONG en faveur des enfants roms de 3 à 7 ans et des familles sur le plan de la santé, de la participation de la famille et de la préparation des enfants à l'école. Les études de suivi montrent que 100 % des enfants roms ayant participé à l'un de ces programmes ont réussi l'épreuve d'entrée à l'école ; 97.3 % d'entre eux maîtrisaient la langue serbe (contre 33.3 % chez d'autres entrants roms), et dans leur quasi totalité (99.8 %), ils ont achevé leur première année, contre 40 % des autres.²⁵ Il est donc manifeste que le travail d'ensemble effectué avec les familles comprenant de jeunes enfants donne de très bons résultats.

Les établissements d'éducation préscolaire privés sont autorisés à fonctionner, bien qu'ils ne reçoivent aucun financement de l'État ou de la municipalité. S'ils sont libres de mettre au point leur propre programme d'activité, ils ont besoin de l'aval du MES. Aucune donnée n'est disponible au sujet des prestataires privés et leur travail ne fait l'objet d'aucune surveillance régulière, mais la situation économique actuelle les incite à s'inscrire au titre d'une prestation proche, par exemple comme halte-garderie ou comme établissement préscolaire d'enseignement des langues étrangères, et non comme crèche ou jardin d'enfants privé.

Les établissements préscolaires assurent l'accueil et l'éducation des enfants de 1 à 7 ans au moyen de programmes destinés aux enfants de 1 à 3 et de 3 à 7 ans. Des programmes préscolaires conçus pour préparer les petits à l'entrée à l'école peuvent être organisés pour les enfants de 6 ans. La question de savoir si l'établissement accueille une seule tranche d'âge ou l'ensemble de la catégorie – voire d'autres activités enfantines – est traitée avec beaucoup de souplesse. De même, un seul établissement peut assurer l'accueil pendant toute la journée (pendant un maximum de onze heures), la demi-journée, pour de bref séjours ou de temps en temps. Des programmes de trois heures d'enseignement sont organisés pour les enfants hospitalisés, ou dans les établissements préscolaires pour des groupes d'enfants présentant des besoins éducatifs particuliers par suite de difficultés physiques, affectives ou intellectuelles.

En plus de la formule la plus répandue des programmes d'une journée ou d'une demi-journée de l'éducation préscolaire, il existe tout un éventail de prestations pour les enfants de 6 ans dans les zones rurales, des écoles actives pour les enfants de 3 à 7 ans, leurs parents et d'autres adultes, des clubs pour les enfants de 3 à 7 ans, des ateliers consacrés à différentes activités artistiques et écologiques pour plusieurs tranches d'âge entre 3-7 et 10 ans, et des groupes d'enfants de 3 à 7 ans qui apprennent une langue étrangère. Des centres récréatifs, comprenant des bâtiments distincts pour les vacances et les congés des enfants tout au long de l'année s'inscrivent aussi dans le cadre des établissements préscolaires de certaines villes. Les grandes lignes des programmes de ces centres sont diffusées par le Ministère chargé de l'éducation préscolaire.

Le niveau des prestations préscolaires ne répond ni aux besoins des familles ayant de jeunes enfants, ni à ceux des enfants eux-mêmes. Les membres de l'équipe de l'OCDE ont entendu dire que le pourcentage des enfants serbes (il serait de 20 à 30 %) qui fréquentent l'éducation préscolaire est inférieur à ce qu'il est dans d'autres pays dont le développement économique et social est analogue. Ce sont les enfants plus âgés qui sont les plus nombreux à fréquenter ces structures.

25. Cassie Landers, *Early Childhood Development in the Federal Republic of Yugoslavia : Suggested Strategies for UNICEF*. New York, 2001.

Il existe d'importantes différences régionales dans le nombre des établissements préscolaires ; on les trouve surtout dans les grandes villes, les zones urbaines et certaines municipalités. Ils sont rares dans les zones rurales. Chaque place dans ces établissements peut être occupée par plus d'un enfant et il existe aussi des différences régionales à cet égard.

La décentralisation en direction des villes et des municipalités des crédits destinés à la construction des nouveaux locaux et à leur entretien semble avoir accru les différences régionales et locales, les établissements de certaines régions étant en situation de surpeuplement alors que les bâtiments peuvent rester vides dans d'autres, par exemple là où la distance est trop grande entre l'établissement et l'implantation actuelle des familles. Il semble que 50 % environ des établissements accueillent des enfants en plus grand nombre que ne le prévoit la réglementation. Du fait de la crise économique, les bâtiments ont souvent besoin de travaux et les équipements sont rares et mal entretenus. De plus, la conception de certains bâtiments ne se prête pas aux méthodes modernes d'éducation préscolaire.

L'insuffisance du réseau des prestations et le surpeuplement peuvent avoir des conséquences néfastes pour la santé et l'instruction des enfants, rendre plus difficiles le processus d'enseignement et l'interaction avec les parents, et imposer des pressions plus fortes encore aux bâtiments et aux installations. En augmentant le nombre des enfants dans les classes au lieu d'en créer de nouvelles, on limite aussi l'entrée de nouveaux enseignants dans la profession, ce qui accentue la tendance au vieillissement du corps enseignant et rend plus difficile l'adoption de nouvelles pratiques.

Des constructions moins chères ou l'utilisation de bâtiments qui puissent être déplacés tout en restant conformes aux normes de sécurité pourraient contribuer à surmonter la pénurie d'établissements préscolaires, notamment dans les zones peu peuplées ou celles où des changements démographiques importants ont eu lieu ou risquent de se produire. On serait ainsi mieux à même de desservir des enfants et des familles en plus grand nombre en répondant à l'évolution de la population tout en risquant moins de voir certains bâtiments rester sous-utilisés ou utilisés à d'autres fins.

En préférant aux grands établissements préscolaires peu nombreux de petits établissements préscolaires en plus grand nombre, on parviendrait sans doute plus facilement à trouver un site pour l'établissement, à aider les parents qui se sentent mal à l'aise dans un établissement important à mieux s'intégrer à un cadre plus intime, et à établir des rapports avec le milieu ambiant. Tout inconvénient pour le personnel, tel que l'impression d'isolement professionnel ou le manque de soutien administratif, serait compensé par la formation de réseaux de petits établissements ou la création de liens entre plusieurs petits établissements et un autre plus important (un système de "pivot et de rayons" tel qu'il en existe en Croatie). On pourrait aussi envisager le retour des établissements mobiles ou itinérants pour accroître l'accès à l'éducation préscolaire.

Les programmes

Les "Grandes lignes du programme de base des établissements préscolaires" à l'intention des enfants de moins de 3 ans ont été présentées en 1994, tandis que des "Grandes lignes" analogues pour les enfants de 3 à 7 ans, et celles qui concernent les enfants des minorités ethniques ont vu le jour en 1996. Elles ont pour but de définir les objectifs et les tâches de l'enseignement, de créer une ambiance convenant à l'épanouissement de l'enfant en général, aux rapports sociaux et affectifs entre les enfants et ceux qui s'en occupent, et de définir les activités destinées aux enfants et les modalités de la coopération avec la famille au cours du développement de l'enfant. Les dispositions juridiques, et notamment la définition des "Grandes lignes", ne garantissent cependant pas de changement automatique des pratiques actuelles des établissements préscolaires.

Pour les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans, les évaluations montrent que si l'on a certes progressé en direction des changements souhaités tels qu'ils sont décrits dans les "Grandes lignes", la pratique reste en général plus proche de la tradition que de l'approche adoptée aujourd'hui pour contribuer à l'épanouissement des très jeunes enfants en intégrant les activités de garde et de développement. Les routines et les pratiques continuent de reposer en général sur les préférences des adultes ; il semble bien que les groupes nombreux, une offre insuffisante et inadaptée de matériels pédagogiques, et le manque de soutien apporté au personnel exacerbent les difficultés rencontrées pour faire évoluer les pratiques.

L'aspect essentiel du programme pour les enfants de 3 à 7 ans consiste à créer les conditions favorables au développement positif, physique, intellectuel, social, affectif et moral d'enfants considérés comme des êtres actifs, interactifs et créatifs. Les établissements préscolaires peuvent choisir entre deux modèles :

- Le Modèle A est le programme qui s'applique dans un système ouvert d'enseignement et d'apprentissage dont le point de départ est l'enfant avec ses besoins et son droit d'être ce qu'il est, de grandir et de s'épanouir. L'institutrice crée les conditions favorables à l'apprentissage et incite l'enfant à apprendre ; elle prend des décisions de façon autonome et fait partie d'une équipe, travaille avec les parents, les fait participer et communique avec eux en leur qualité de véritables partenaires de l'aventure préscolaire. Elle fonctionne suivant un cycle d'observation, de planification de programme et d'évaluation des résultats de l'enfant et de son propre travail. Ce modèle aboutit non seulement à la transformation de l'établissement et des pratiques pédagogiques, mais modifie aussi le développement professionnel des praticiens.
- Le Modèle B est un programme plus structuré et donc un peu plus traditionnel dans son approche. Il aborde séparément les finalités, les buts des activités et, jusqu'à un certain point, le contenu des programmes, l'organisation de la routine journalière et la coopération avec la famille et la collectivité locale.

Il ressort de l'évaluation que le choix du modèle est influencé par la méthode de travail proposée, l'expérience antérieure des institutrices, leur plus grande autonomie, leur volonté de changement et de connaissances, et la possibilité pour les enfants de choisir certaines activités. Dans une évaluation des "Grandes lignes" par 10 % de tous les instituteurs, spécialistes et directeurs des établissements préscolaires de Serbie, on cite au nombre des facteurs qui rendent le travail plus difficile : le manque de moyens financiers et l'insuffisance de matériels pédagogiques, la méthode de planification d'un programme d'activités, la difficulté d'accepter une relation de travail avec les parents et les enfants, l'organisation traditionnelle du travail, les rapports plus ouverts avec la famille, la charge des idées reçues et l'hésitation à accepter les innovations.

L'introduction en 1996 des "Grandes lignes du programme de base de l'éducation préscolaire dans les langues des minorités nationales" s'est faite en plusieurs étapes : collecte des données sur la situation actuelle de l'éducation préscolaire, définition des facteurs sociolinguistiques pertinents et élaboration des profils ethnolinguistiques des groupes à enseigner, familiarisation avec les "Grandes lignes" et leur nouvelle approche méthodologique, rédaction de manuels conçus tout spécialement pour dispenser l'enseignement à de jeunes enfants dans les langues des minorités ethniques. Une évaluation de l'application des "Grandes lignes" au cours des premières années montre que la communication entre enfants et institutrices s'est considérablement améliorée, bien qu'il subsiste un problème, à savoir la connaissance insuffisante de la part de l'institutrice du serbe en tant que deuxième langue.

La coopération entre les ONG, le Ministère de l'éducation et des sports, quelques universitaires et enseignants s'est traduite par de grands changements qui vont dans le sens d'une approche plus ouverte dans laquelle les parents sont des participants actifs, au même titre que les maîtresses et les enfants. Les

institutrices trouvent la mise en œuvre et l'impact de la nouvelle approche satisfaisants et intéressants du point de vue professionnel, malgré les limites imposées par le caractère vétuste des bâtiments et d'une grande partie du matériel. Elles n'ont aucun doute quant à la valeur de la méthode pour les enfants et leurs familles. Toutefois, les établissements et les enseignants qui appliquent ces nouvelles approches ne représentent qu'une proportion relativement minime du système de l'éducation préscolaire serbe où "l'établissement fermé" continue de l'emporter. Si les changements qui sont intervenus sont certes très positifs, ils accroissent encore les différences entre les conditions et la qualité de l'enseignement et des pratiques éducatives des divers établissements préscolaires. Les conditions défavorables – manque de spécialistes, isolement des enseignants, manque d'un réseau permanent de formation en cours de service, insuffisance du financement, etc. – limitent l'application de la nouvelle approche. Les changements instaurés en 1996 ne sont en réalité que le début du processus de diversification et d'adaptation.

Les nouvelles "Grandes lignes" offrent une base solide au développement et à l'apprentissage des enfants et à la création avec leurs parents d'un véritable partenariat. Mais leur effet risque cependant de rester limité faute d'un programme global de formation en cours de service et de bonnes conditions matérielles. En élargissant encore les options pour permettre l'adoption et l'évaluation d'une gamme plus riche de programmes et de services préscolaires qui intègrent différentes méthodes d'enseignement et d'apprentissage, on serait en phase avec la conception actuelle des sciences sociales et de la pédagogie. On permettrait aussi aux services de mieux répondre aux besoins des enfants et de leurs familles qui vivent dans des contextes variés et peuvent avoir des exigences très différentes.

La formation des maîtres de l'éducation préscolaire

La formation initiale

Le personnel actuellement en place dans l'éducation préscolaire a reçu sa formation initiale au cours de plusieurs périodes et selon plusieurs approches différentes. La formation initiale était dispensée dans les écoles secondaires. À un niveau professionnel supérieur, elle pouvait comprendre un stage préparatoire ou pouvait comporter deux ans d'études d'enseignement supérieur professionnel sans stage préparatoire, ou encore être suivie dans l'un des 11 établissements supérieurs (collèges) de formation des maîtres de l'éducation préscolaire où un programme, mis au point par les Associations des établissements de formation des maîtres de l'éducation préscolaire de la République et approuvé par le Ministère de l'éducation, a été mis en œuvre en 1993. À ce moment, la formation de ces maîtres est passée au niveau universitaire et les instituts pédagogiques sont devenus des facultés d'éducation où sont désormais formés tous les spécialistes de l'enseignement, sauf les maîtres de l'éducation préscolaire. Le programme actuel des établissements qui forment le personnel de l'éducation préscolaire comporte quatre catégories de base : enseignement général et thématique, disciplines professionnelles, matières pratiques et pratique pédagogique.

Il est à craindre que les écoles dont sortent ces étudiants ne leur donnent pas la préparation nécessaire à la formation pédagogique qui leur est dispensée. Les étudiants peuvent s'inscrire à la sortie des écoles générales ou professionnelles, à condition qu'ils aient passé l'examen d'entrée, ce qui fait que leurs antécédents scolaires peuvent présenter d'importantes variations. Une formation de deux ans ne permet pas à des étudiants venus d'horizons divers de poursuivre leur éducation et de bien maîtriser les compétences pédagogiques pratiques. A l'heure actuelle, ce que l'on attend des maîtres est plus complexe. Ils sont censés assurer une gamme plus riche de programmes, d'activités et de services, mieux adaptés à des familles dont les situations sont diverses (coopération avec les parents pour leur faire connaître et comprendre la manière dont les jeunes enfants apprennent). Le niveau d'instruction plus élevé des parents en général fait qu'ils

attendent des maîtres qu'ils aient une formation complète les préparant à travailler dans des établissements qui répondent aux besoins des enfants, des parents et du milieu ambiant.

Le nombre de classes consacrées à la méthodologie de chaque discipline est en général considéré comme insuffisant pour le travail pratique. La formation pratique n'a pas pour but de susciter une attitude plus critique à l'égard des modèles proposés ou de son propre enseignement, mais repose plutôt sur l'imitation. Par ailleurs, elle ne prépare pas les étudiants à trouver des solutions créatives aux problèmes pédagogiques, ce qui déboucherait sur des activités conçues spécifiquement pour certaines situations particulières et pour satisfaire les besoins des enfants. Dans les classes nombreuses, les maîtres ne peuvent pas bien suivre le travail pratique des étudiants et leur nombre même nuit à l'observation organisée dans les établissements préscolaires en bouleversant les routines. Outre ces observations, les futurs instituteurs du préscolaire n'ont que cinq semaines de stages pratiques au cours de leur formation. Le manque des équipements et des ressources nécessaires à une formation pratique efficace pose un problème supplémentaire, tant dans les instituts de formation que dans les établissements préscolaires.

La formation en cours de service des maîtres de l'éducation préscolaire

En Serbie, la formation en cours de service donnée dans les établissements préscolaires est obligatoire et fait partie du programme des activités dans tous les établissements. Mais au cours de la dernière décennie, la formation en cours de service a subi les effets de l'insuffisance des crédits et des normes nécessaires à l'organisation, la mise en œuvre et la coordination. La motivation des instituteurs pâtit aussi dans certains cas de l'insuffisance des revenus et de la difficulté des conditions de travail.

Les ONG ont récemment contribué à la formation en cours de service (l'étude de sujets relatifs aux droits des enfants et à "l'apprentissage actif" a été organisée avec des experts serbes en coopération avec l'UNICEF). Même s'il n'existe pas pour elle de cadre général, la formation en cours de service est assurée par des séminaires, des cours, des conférences, des ateliers, des réunions et des débats professionnels. De plus, des centres de méthodologie (représentés par l'un des établissements préscolaires où la formation en cours de service est organisée pour une région ou un domaine) et des centres modèles ont été utilisés de façon très efficace pour susciter le changement dans la pratique professionnelle.

Il faut prévoir des possibilités permanentes de formation en cours de service pour aider les maîtres à rapprocher la formation initiale de la pratique et des besoins réels des enfants et des parents dans des environnements divers, pour creuser davantage certains domaines qui ne sont qu'abordés au cours de la formation initiale, par exemple la collaboration avec les parents, le travail avec les enfants ayant des besoins particuliers et le suivi des connaissances et des pratiques du moment. Le système de formation en cours de service est important aussi pour mettre en œuvre les changements relevant des nouveaux programmes scolaires ou des "directives" du Gouvernement. Il ne suffit pas de décréter le changement pour qu'il soit mis en pratique ; il faut que ceux qui sont chargés de la démarche, c'est-à-dire les instituteurs, y participent. La formation en cours de service est d'autant plus importante que nombre d'entre eux ont suivi leur formation initiale il y a déjà longtemps et dans des systèmes différents.

Formation des pédagogues, des psychologues et des maîtres de l'éducation spéciale au niveau préscolaire

La formation des pédagogues, psychologues et enseignants de l'éducation spéciale qui travaillent dans les établissements préscolaires est régie par la Loi sur l'enseignement supérieur, mais comme leur statut et leur rôle ne sont pas précisés, leurs fonctions peuvent dépendre du chef d'établissement, d'autres membres du personnel ou d'eux-mêmes. Cet état de choses autorise certes une grande souplesse permettant de répondre aux besoins spécifiques de divers établissements, mais dans la pratique la capacité

de prévoir et d'organiser les activités des enfants semble limitée par le manque de formation pratique en matière de planification, de conception de programmes, et de procédures d'observation et d'évaluation. La formation initiale de l'éducation spéciale ne paraît pas souffrir du même manque d'expérience pratique ; le cadre théorique et l'expérience pratique dans les disciplines choisies par les étudiants convergent au cours du neuvième semestre de formation.

Il serait bon d'établir des connexions plus systématiques entre les formations des différents niveaux. On diminuerait ainsi les malentendus entre les maîtres de l'éducation préscolaire et d'autres catégories de personnel qui travaillent selon des idées et après des formations différentes, on permettrait aux enfants et aux familles d'obtenir de meilleurs résultats, on faciliterait le passage des maîtres du préscolaire vers des études et des rôles de plus haut niveau et on améliorerait l'efficacité des autres catégories de personnel qui travaillent dans les établissements préscolaires. L'équilibre entre le nombre d'enseignants du préscolaire et celui des pédagogues, psychologues et autres spécialistes devrait aussi être examiné, sachant que le nombre des maîtres de l'éducation préscolaire est (dans bien des cas) inférieur à ce qu'il devrait être pour respecter les taux d'encadrement prévus.

La formation aux fonctions spécialisées

Le directeur d'un établissement préscolaire et les superviseurs et inspecteurs du MES peuvent avoir une influence importante, tangible et intangible, sur le fonctionnement et le ton des établissements préscolaires. Étant donné la taille considérable et la complexité d'un grand nombre de ces établissements en Serbie, ainsi que la volonté de faire en sorte que les prestations préscolaires soient conformes aux idées modernes tout en satisfaisant divers besoins des familles et de la collectivité, il faut les préparer à assumer ces fonctions.

Un "schéma de formation" pour le secteur préscolaire qui définirait de façon générale la formation requise, le niveau convenant aux différents éléments (formation initiale, en cours de service, qualifications de plus haut niveau, fonctions de spécialistes) et les rapports entre eux aiderait à mettre au point et à maintenir un système de formation cohérent et donc plus performant qui correspondrait aux impératifs du secteur. Un schéma de ce genre aiderait ceux qui veulent faire carrière dans le secteur préscolaire à bien choisir leurs itinéraires de formation.

L'enseignement et la formation professionnels (EFP)

La formation professionnelle initiale

Les écoles professionnelles dispensent un enseignement de 2, 3 ou 4 ans (seules les études d'une durée de 4 ans offrent la possibilité d'accéder à l'enseignement supérieur). Après deux ans d'expérience professionnelle, les titulaires d'une qualification professionnelle peuvent suivre une année supplémentaire de formation pour obtenir un diplôme de spécialiste. Chaque école professionnelle dispense l'enseignement dans l'un des 15 domaines d'activité. Dans chaque domaine, il y a des profils professionnels correspondant à la spécialisation dans un ou plusieurs métiers. Il y a 118 profils pour les écoles de 3 ans et 131 pour celles de 4 ans.

Le système d'enseignement et formation professionnels reste tel qu'il était il y a dix ans ; autrement dit, il est toujours conçu pour répondre aux besoins d'une économie centralisée reposant principalement sur l'industrie lourde. À titre d'exemple, 20 % des élèves de l'enseignement secondaire professionnel fréquentent des écoles qui enseignent la métallurgie et la mécanique alors que, depuis les sanctions, ces écoles ont perdu de leur attrait et que le taux des abandons s'est accru.

Dans l'ensemble, l'enseignement et la formation professionnels n'ont pas bonne réputation à l'heure actuelle chez les parents et les élèves. Bien que 75 % des élèves de l'enseignement secondaire fréquentent des écoles professionnelles, la majorité de ceux qui terminent l'enseignement primaire préférerait se diriger vers l'enseignement secondaire général. C'est parce que les places y sont limitées que les élèves sont pour la plupart obligés d'entrer à l'école professionnelle.

La préférence à l'égard de l'enseignement secondaire général se justifie si l'on sait que depuis quelques années 90 % des diplômés des écoles professionnelles ont connu le chômage pendant 1 à 5 ans avant de pouvoir intégrer la population active occupée. En attendant, ils s'inscrivent souvent dans l'enseignement supérieur, ce qui explique la montée rapide du nombre de jeunes dans les universités (de 142 000 en 1997 à 200 000 en 2000). Les élèves qui terminent un enseignement secondaire professionnel de 4 ans posent en général leur candidature à l'université. Par ailleurs, le Gouvernement, cherchant à remettre à plus tard la résolution du problème posé par le fort taux de chômage des jeunes, a abaissé les critères d'accès à l'université.²⁶

L'éducation et la formation des adultes

L'éducation et la formation des adultes sont pratiquement inexistantes aujourd'hui. On estime qu'au cours des dernières années, 1 % seulement de la population adulte a bénéficié d'une formation. Habituellement, la formation des adultes est assurée par un certain nombre d'établissements, dont :

- 11 écoles d'éducation des adultes ; toutefois, les participants sont pour la plupart des jeunes de 15 à 18 ans, ce qui fait de ces écoles constituer davantage une possibilité de "deuxième chance" que des établissements de recyclage.
- Les Universités des travailleurs, où les adultes peuvent suivre des études plus ou moins longues pour compléter leurs connaissances ou acquérir de nouvelles qualifications. À l'heure actuelle, seules 10 d'entre elles fonctionnent.
- Les établissements relevant des bureaux d'emploi qui assurent la formation des demandeurs d'emploi et des salariés. Ils fonctionnent bien et ont de bons rapports avec les entreprises. Ils enseignent principalement l'informatique, la gestion de projets, la gestion, et les méthodes de recherche d'emploi. Cependant, par suite des contraintes financières et matérielles, le volume de la formation qu'ils dispensent ne suffit pas à satisfaire les besoins.
- Les centres de formation des entreprises ; à ce stade, on ne sait pas exactement dans quelle mesure ils sont en position de donner une formation suffisante à leur personnel.

On s'attend à ce que la demande future de formation et de recyclage de la population active soit extrêmement forte, étant donné l'importante restructuration économique que devra connaître la Serbie. Les grandes entreprises d'État devront être restructurées sur le plan de la propriété, des technologies de production et des produits. Il faudra donc développer de nouvelles capacités de direction pour ces entreprises, mais aussi pour leur personnel qui devra être préparé à l'utilisation des technologies et des produits nouveaux. Selon les estimations officielles, environ 800 000 personnes seront licenciées à l'occasion de la première phase de restructuration.

En outre, 730 000 personnes (25 % de la population active) sont actuellement inscrites au chômage. Les moins qualifiées sont sur-représentées dans ces chiffres et 13 % de tous les chômeurs le sont

26. Voir la section de ce rapport consacrée à l'enseignement supérieur.

depuis 10 ans ou plus. On peut en déduire qu'un important effort de (re)qualification doit être fait pour éviter de décourager les moins qualifiés et les chômeurs de longue durée et les maintenir en activité économique dans toute la mesure du possible.

Il y a cependant un certain nombre d'obstacles au recyclage et à la requalification de la population active serbe. Premièrement, on manque d'une conception claire de la stratégie à mener pour moderniser le système de l'enseignement professionnel afin de l'adapter aux besoins d'une économie en transition. Deuxièmement, les formateurs eux-mêmes connaissent mal les nouvelles technologies et les compétences en matière de gestion. Troisièmement, on manque de capacités de formation, c'est-à-dire de l'infrastructure nécessaire et de son organisation. Quatrièmement, on manque des crédits nécessaires pour investir dans un effort massif de formation.

L'enseignement et formation professionnels : problèmes et obstacles

- *L'écart entre la demande et la disponibilité.* L'un des principaux problèmes tient à l'écart entre la demande de certains types d'enseignement professionnel (domaines et profils professionnels) et le nombre de places disponibles dans les écoles. Les places dans les écoles professionnelles de 3 ans dépassent la demande, mais la situation est inversée dans celles où les études durent 4 ans. De plus, dans les écoles de 3 ans, la demande est forte concernant les profils qui intéressent les services aux personnes, l'ingénierie, les transports et l'administration, tandis que les profils qui relèvent de la production (la mécanique, la métallurgie, l'extraction minière, etc.) n'attirent guère les élèves. Dans les écoles de 4 ans, la demande est deux fois plus importante que les capacités disponibles en ce qui concerne les soins infirmiers, les services commerciaux, les échanges et le tourisme, les activités artistiques, etc. Il s'ensuit que les prestations actuelles de l'enseignement et de la formation professionnels ne correspondent pas aux besoins de l'économie et manquent en outre de souplesse. La rationalisation et l'optimisation du réseau scolaire et des places offertes dans les différents domaines et profils devront être examinées à la lumière des besoins actuels de l'économie et du pays.
- *Les régions sont-elles prêtes à la décentralisation ?* La décentralisation future de la direction de tout le système éducatif en direction des écoles et des municipalités, qui a été annoncée par le MES contribuera positivement à cette rationalisation/optimisation du réseau scolaire dans la mesure où elle rapprochera les décisions au sujet des prestations éducatives des besoins de l'économie et de la société locales. On peut toutefois se demander à ce stade si les personnels des écoles professionnelles et des municipalités sont prêts à se charger de cette responsabilité compte tenu de la longue période de passivité qu'ils ont connue et du manque de compétences et de motivation. Il faudra prévoir un effort d'enrichissement des qualifications pour stimuler les acteurs locaux et développer leurs compétences.
- *Le rôle des parties prenantes.* Depuis de longues années, les entreprises jouent un rôle marginal dans la définition des compétences et des qualifications nécessaires, la mise en place des prestations de formation et l'élaboration des programmes. L'actuelle restructuration économique, le processus de privatisation et le développement du secteur privé exigeront une révision des rapports entre les institutions éducatives (Ministère de l'éducation et des sports) et les agents économiques (entreprises, syndicats, chambres de commerce, services de l'emploi, etc.). En fait, les agents économiques devront participer plus activement à la définition des qualifications à fournir et des programmes de formation eux-mêmes. Il faudra créer de nouvelles institutions et de nouveaux processus pour faire en sorte que la communication soit étroite entre l'éducation et l'économie. La réanimation du Conseil de

l'éducation qui rassemblera un grand nombre de parties prenantes est l'occasion de promouvoir des liens plus étroits de part et d'autre.

- *La nécessité d'une information sur le marché du travail.* Pour rendre le système d'enseignement et de formation professionnels plus sensible aux besoins d'une économie en transition et établir des liens plus étroits entre l'éducation et l'économie, il faut aussi mettre sur pied un système d'information au sujet du marché du travail qui puisse annoncer en temps utile les pénuries de compétences et les inadéquations. Il existe à l'heure actuelle en Serbie un système d'information bien établi. Le Bureau de l'emploi tient des dossiers précis sur le chômage et les débouchés, le Bureau de la statistique organise des enquêtes mensuelles sur les entreprises et une enquête annuelle sur l'emploi auprès des ménages. Cependant, ce système a été créé dans l'optique d'une économie centralisée. Il est indispensable d'étudier de près ce système d'information et son adaptation (éventuelle) aux besoins d'une économie de marché. Il faut en outre enrichir les qualifications en vue de l'analyse et de l'interprétation de l'information produite.

L'enseignement supérieur

Antécédents

En Serbie, les établissements d'enseignement supérieur comprennent les universités et les académies d'art d'une part, et de l'autre les instituts ou collèges supérieurs (formation des enseignants, etc.). Il y a cinq universités qui comptent un total de 90 facultés. Ces facultés souhaiteront rester où elles sont, mais en les regroupant par disciplines, on introduirait une certaine synergie (par exemple, université de médecine, des sciences sociales, de technologie, etc.). L'une des raisons éventuelles de résistance de la part des facultés tient au fait qu'elles reçoivent des crédits en fonction de leurs effectifs. Ces effectifs ne reflètent ni le véritable nombre d'étudiants qui suivent les cours, ni les résultats des universitaires. Les syndicats étudiants et les autres parties prenantes n'ont eu que peu, ou pas, d'influence sur les réformes depuis 1998.

L'un des événements intéressants dans l'enseignement supérieur a été la création en 1998, lorsque les universités ont perdu leur indépendance et que quelque 200 professeurs ont été licenciés, du Réseau éducatif et universitaire alternatif (REUA), une association d'organisations et de programmes non gouvernementaux et sans but lucratif. Il a pour principal objet d'offrir un enseignement de troisième cycle complémentaire et alternatif aux jeunes universitaires (étudiants et jeunes enseignants) et un modèle de réforme universitaire, ce qui a pour effet de contribuer au processus de passage à une société civile ouverte, une économie de marché et une démocratie politique. Il s'agissait au départ de "préserver et de faire progresser l'excellence et la pertinence sociale de l'enseignement supérieur". Les programmes offerts ont été très bien accueillis ; il y a d'ailleurs trois ou quatre fois plus de candidats que de places. Dans un avenir proche, le REUA s'efforcera de mettre sur pied un centre d'études supérieures interdisciplinaires (et sans doute de changer de nom pour devenir le Réseau d'enseignement supérieur), et mettant l'accent sur les disciplines et les problèmes qui n'existent pas dans les universités d'Etat. Les étudiants formés par ces programmes seront prêts à occuper les postes qui s'ouvrent dans l'administration publique et locale, l'économie de marché, la société civile, l'entreprise moderne, l'ingénierie, etc. En outre, ils seront capables d'entrer dans les universités d'Etat en qualité de jeunes enseignants et donc de diffuser encore leurs connaissances. Au moment où nous écrivons, le REUA a 96 professeurs, 100 maîtres de conférences invités et 180 étudiants. Au cours de l'année universitaire 2000/01, il a dispensé six programmes de troisième cycle. Le REUA a bénéficié de l'aide de l'OSI/HESP, de l'Association des universités

européennes (CRE), du Conseil de l'Europe, de l'Entraide universitaire mondiale, de l'Autriche et de la Conférence des Recteurs des universités allemandes et autrichiennes.

Au cours des années à venir, le REUA devra faire face à quelques questions structurelles : d'une part, il pourrait changer de statut et passer d'une ONG à un établissement ordinaire, d'autre part il devra décider de réintégrer l'université ou de rester indépendant. Tout bien pesé, on peut considérer que le REUA est une institution très innovante et très souple qui donne de bons exemples en matière de programmes et de méthodes d'enseignement. On peut espérer qu'il exercera son influence sur la réforme universitaire de façon qu'elle adopte des normes de plus haute qualité, plus de transparence et une meilleure adéquation aux besoins de la société.

Un nouveau cadre juridique de l'enseignement supérieur a été proposé pour que l'université recouvre son autonomie ; il devrait être adopté par le Parlement au nombre des premières dispositions prises par le nouveau Gouvernement. Les règlements nouveaux prévoient l'élection à tous les postes de recteur, de doyen et de professeur, ce qui permettra de rectifier toutes les nominations faites à mauvais escient autrefois. Ce processus était presque terminé au moment de la visite de l'équipe. La nouvelle législation prévoit la création d'un conseil d'homologation qui fonctionnera pendant trois ans dans un premier temps. Tout en donnant leur accord aux finalités du conseil, les universités régionales craignent qu'il soit dominé par une université centrale qui compte six de ses neuf membres. Cette question devrait se résoudre au cours du débat parlementaire engagé au sujet la législation nouvelle. On accueille en général avec satisfaction l'orientation de la nouvelle législation et les processus ouverts utilisés pour remédier aux difficultés d'antan. En même temps, d'autres problèmes devront être étudiés.

Le financement

Le Ministère reçoit une allocation forfaitaire pour l'éducation et les sports et met actuellement au point un système destiné à répartir le budget entre les différents niveaux. En principe, seuls les universités d'État et les établissements d'enseignement supérieur (écoles professionnelles de 2-4 ans) sont financés par le Ministère, alors que les universités privées sont censées assurer elles-mêmes et complètement leur financement. Le système est financé depuis quelques années conformément à un décret (1995) qui fixe la formule permettant de calculer le montant total qui doit être alloué mensuellement à chaque faculté. Il y a deux catégories d'allocations. L'une concerne les salaires et se fonde sur le nombre des membres du corps enseignant, leur grade et leurs années d'ancienneté, ainsi que le nombre des étudiants, des cours, des groupes d'étude, etc. On part du principe que la norme hebdomadaire est de quatre heures de cours (ce que l'équipe ministérielle actuelle juge insuffisant et prévoit d'augmenter). La deuxième catégorie concerne l'enseignement et les dépenses matérielles. Elle dépend des regroupements de facultés, des types de cours et de l'estimation des coûts (par exemple, le coût matériel d'un cours de chimie est plus élevé que celui d'un cours de mathématiques ou d'histoire). En théorie, il existe aussi une ligne budgétaire pour les bâtiments et les laboratoires, mais en réalité, aucun financement n'est disponible en ces domaines depuis plusieurs années. Par ailleurs, on ne dispose pas du financement nécessaire pour permettre aux universitaires d'assister à des conférences ou de participer à des échanges.

La situation matérielle

Au cours de la dernière décennie, les universités ont pâti d'une grave pénurie financière, ce qui signifie que certains locaux doivent être restaurés, que les bibliothèques manquent de livres et d'équipements, que la technologie est obsolète ou n'existe pas, et que l'on manque des moyens nécessaires aux expériences et à la recherche. Toutes ces contraintes s'associent pour couper les universités serbes du reste du monde et limiter gravement leurs possibilités de soutenir la concurrence dans l'univers

scientifique. Bien entendu, les étudiants souffrent aussi de ces lacunes, notamment lorsqu'il s'agit de matériel d'enseignement, de sensibilisation à l'ordinateur et de recherche. Depuis le changement de régime, les universités étrangères manifestent leur désir de travailler avec leurs homologues serbes, mais il faudra un certain temps pour percevoir les avantages de ces échanges et évaluer la qualité de ces projets, accords et autres activités.

Les programmes d'études

Bien que l'on ait pu dire qu'au cours des dernières années les résultats des étudiants serbes ont été bons et comparables à ceux obtenus dans les autres universités d'Europe, on a aussi souligné que les programmes sont surchargés, démodés à certains égards, et font une trop grande place à l'information aux dépens des compétences. "Le système éducatif tout entier est centré sur la mise en œuvre de programmes définis à l'avance. Par suite du caractère excessivement détaillé des programmes et des méthodes d'enseignement très démodées, dominées par les modalités de transmission (c'est-à-dire les cours magistraux), l'activité des élèves et des étudiants se limite pour l'essentiel à la mémorisation inutile d'une quantité de faits sans rapports entre eux".²⁷ Autrement dit, les programmes doivent être adaptés aux besoins de la société et aux normes européennes. Il sera difficile de changer le système bien ancré d'enseignement centré sur l'enseignant et d'adopter des méthodes plus orientées vers les compétences. Il importe donc d'associer la réforme des programmes au recyclage du personnel universitaire, car l'introduction de nouveaux programmes dans un système universitaire rigide risque d'avoir peu d'effets sur les méthodes d'enseignement. Il faut aussi mentionner que les facultés ne dispensent que des cours obligatoires, sans options.

Les enseignants

Niveaux et évaluations. Les universités se plaignent d'avoir dû, au cours de la dernière décennie, abaisser leurs niveaux par suite de l'afflux des étudiants, dont beaucoup sont des réfugiés. D'une part, nombre de diplômés des écoles professionnelles ont connu des périodes de chômage pouvant aller jusqu'à cinq ans et ont utilisé ce temps pour entrer à l'université. Par ailleurs, on enregistre une arrivée massive de réfugiés, dont beaucoup se sont aussi inscrits dans les universités. Dans la plupart des disciplines universitaires, les taux d'encadrement en ont pâti, bien que certaines disciplines semblent avoir un personnel enseignant pléthorique (plus de 90 professeurs de chirurgie à la faculté de médecine).

Jusqu'à présent, la qualité des départements et facultés n'a été mesurée qu'en fonction des résultats obtenus par les meilleurs étudiants ; l'on n'a guère prêté attention aux résultats moyens des étudiants ou à l'environnement de l'enseignement-apprentissage. Les étudiants n'ont pas jusqu'à présent évalué leurs professeurs. Il faudrait mettre en place des méthodes d'évaluation pour améliorer l'élaboration des programmes, les techniques d'enseignement, la communication avec la communauté scientifique, etc. "La qualité de l'éducation pose un problème particulier. Il n'y a pas de mécanisme objectif permettant d'évaluer le niveau des connaissances (épreuves de vérification objective des acquis, épreuves fondées sur les normes nationales, participation aux évaluations internationales des résultats, etc.) et aucun classement bien établi des établissements d'enseignement".²⁸

27. Ivic, Ivan : "Transformation of Education – Education and the Transformation of Yugoslav Society", Institut d'études européennes, Belgrade 1998, édition en langue anglaise en cours de préparation, p. 11.

28. *Ibid.*, p. 9.

L'enseignement supérieur : problèmes et obstacles

- *Une longue période d'isolement.* Étant donné la situation politique de la dernière décennie, l'appauvrissement d'une grande partie de la population et les sanctions, il était très difficile, voire impossible, pour les enseignants et les étudiants de voyager. Ils ne pouvaient donc ni les uns ni les autres participer à des programmes comme TEMPUS, et la plupart des universitaires ne pouvaient assister à des conférences à l'étranger. Le personnel enseignant n'a donc pas pu garder le contact avec les progrès accomplis dans les différents domaines, ni établir et maintenir des rapports personnels avec leurs homologues des universités étrangères. Aujourd'hui, ils se retrouvent face à toute une génération d'étudiants qui n'a jamais voyagé et dont l'expérience se limite à la Serbie de la dernière décennie. Il est très important pour l'avenir des universités et du pays tout entier d'inclure les étudiants et les enseignants serbes de toutes disciplines dans les réseaux internationaux.
- *L'université comme solution de remplacement.* Seuls près de 30 % des étudiants inscrits parviennent au terme de leurs études. Trente pour cent passent plus d'examens que tous les autres. L'une des raisons en est que le fait d'être étudiant est perçu jusqu'à présent plutôt comme l'appartenance à une catégorie sociale permanente que comme une occupation temporaire menant à l'obtention d'un diplôme. L'université ne fonctionne donc pas comme un établissement d'enseignement qui forme des diplômés, mais bien plutôt comme une solution de rechange au marché du travail.
- *L'effet des cours tronqués sur les résultats des étudiants.* Au cours de la dernière décennie, les résultats universitaires ont souffert du fait que le personnel enseignant était obligé d'avoir des activités non universitaires très diverses (y compris le marché noir, la contrebande, la restauration, etc.) pour gagner sa vie pendant l'année universitaire (c'est notamment le cas de l'année universitaire 1999 qui s'est terminée le 24 mars à cause des bombardements de l'OTAN). Avant cela, les problèmes de chauffage et les grèves destinées à obtenir des augmentations de salaires ont entraîné d'importantes pertes d'heures d'étude. Il n'est donc pas surprenant que l'apprentissage et les résultats des étudiants en aient subi les effets.
- *Les chaînons manquants.* Il n'existe pas d'établissement de formation en cours de service et les initiatives prises dans ce sens sont rares (on peut citer le Département de psychologie de l'Université de Belgrade). "Le manque le plus spectaculaire est celui d'un système non formel, c'est-à-dire un système d'enseignement conçu à l'intention de la population ayant passé l'âge de la scolarité ordinaire. Ce système comprendrait l'enseignement primaire pour les adultes, l'enseignement professionnel, la formation professionnelle en cours d'emploi, l'éducation par et dans les médias, la préparation des adultes à leur rôle de citoyens, l'éducation des habitants des villages, etc."²⁹

Recommandations

Recommandations : orientation et gestion

- *Élaborer une politique et une stratégie cohérentes et claires en vue de la réforme de l'éducation.* Alors que le nouveau Gouvernement a pris ses fonctions, les anciennes politiques de l'éducation n'ont plus lieu d'être. Malgré son arrivée récente, l'équipe en place au Ministère

29. *Ibid.*, p. 10.

de l'éducation et des sports a déjà eu d'importantes occasions de choisir ses orientations futures. Le rôle joué par le Forum de l'éducation, ainsi que d'autres organes consultatifs et les ONG, dans la formulation des politiques a été particulièrement utile et devra être exploité.

- *Concevoir de nouvelles fonctions pour le service de l'inspection.* La transformation fondamentale des rôles et des fonctions dans l'administration de l'éducation ne peut se faire du jour au lendemain, mais le MES doit donner à la réorganisation du service d'inspection la priorité dans la gestion de la réforme. Le rôle de l'inspection doit passer du simple contrôle au soutien et au conseil. Il est manifeste que le recyclage du personnel en exercice n'y suffira pas ; il faudra aussi recruter de nouveaux experts.
- *Former les dirigeants de l'éducation et les chefs d'établissements.* Une fois encore, du fait que les directeurs d'écoles bénéficiaient de nominations politiques et relevaient du Ministère, la réforme de l'éducation sera difficile à mener à bien avec les anciens dirigeants. Le MES devra chercher à recruter de nouveaux chefs d'établissements et mettre en place à leur intention une structure de formation obligatoire. La formation devra aussi s'adresser aux autorités municipales chargées de l'enseignement au niveau local.
- *Étendre le soutien financier au développement de la direction locale.* Au cours des transitions économiques et politiques, les interventions dans leur majorité (c'est-à-dire le soutien financier et technique) passent en général par l'administration centrale. Dans le cas de la Serbie, il est d'une importance primordiale de concevoir la réforme de l'éducation de sorte que les structures de direction locales et les administrations régionales reçoivent une part suffisante des ressources correspondant à ces interventions.
- *Coordonner la coopération externe.* Il est probable que la restructuration d'une société démocratique en Serbie attirera l'intérêt des donateurs extérieurs et d'autres partenaires. On trouve ailleurs des exemples alarmants de cas où des propositions de projets morcelés sont surimposées à un système d'éducation fragile et mal préparé, les actions sont conformes à des modèles bureaucratiques et aux intérêts des experts de l'extérieur. Pour éviter la gestion chaotique d'une multitude d'initiatives distinctes, le MES devra établir un plan stratégique destiné à coordonner et gérer l'aide étrangère.

Recommandations : équité d'accès, de réalisations et de résultats

- Faire en sorte que la législation et les politiques gouvernementales et municipales soient favorables aux familles et aux enfants, à la fois en théorie et en pratique. Certains avantages et services concernant les enfants qui dépendaient autrefois du lieu de travail ne sont plus disponibles ; à mesure que l'État se retire de la vie quotidienne, il faut que de nouveaux réseaux sociaux et une société civile non étatique comblent les vides. Cependant, les familles pauvres, celles qui vivent dans des régions en déshérence, celles qui font partie de catégories "marginalisées", et celles dont les enfants ont des besoins d'éducation particuliers, sont plus vulnérables que d'autres aux modifications de la protection sociale financée par l'État; il faut donc prévoir pour elles des prestations suffisantes. Il faut en particulier s'assurer que la protection médicale des femmes est maintenue car elle détermine en grande mesure la santé physique et mentale des enfants et, partant, leurs résultats scolaires.
- Soutenir les efforts visant à coordonner l'action de divers ministères (travail, santé, protection sociale, finances et éducation) pour le plus grand bien des familles et des enfants, notamment ceux qui sont exposés aux risques sociaux, géographiques ou économiques.

- Faire en sorte **qu'aucun** enfant se ne voie refuser en Serbie le droit d'accéder à la qualité et à l'égalité dans l'enseignement.³⁰ Sont inclus les enfants des minorités linguistiques (les Roms en particulier), les enfants présentant des besoins d'éducatons particuliers (y compris les enfants doués et surdoués), les enfants à risque (enfants des rues, jeunes délinquants, enfants de familles pauvres et dysfonctionnelles) et les enfants traumatisés par la guerre et les séparations (enfants réfugiés et revenus de l'étranger, orphelins, enfants déplacés de l'intérieur).
- Œuvrer en faveur de l'intégration complète des personnes handicapées à la vie de la collectivité. "Démédicaliser" l'angle d'approche; abandonner le terme de "science du handicap", mieux préparer les enseignants avant et pendant l'exercice de leurs fonctions, concevoir les prestations en fonction de ce dont les enfants ont besoin et non de ce qui convient aux écoles et aux maîtres.
- Élargir la définition des "besoins particuliers" pour inclure les difficultés courantes d'apprentissage, telles que la dyslexie, les troubles du comportement et les tensions dues à la guerre, qui peuvent être plus préjudiciables à la réussite de l'apprentissage que les handicaps évidents dont on s'est occupé dans l'ancien système.
- Exiger que les spécifications de tous les projets de construction et de restauration tiennent pleinement compte des besoins de jeunes handicapés.

Recommandations : programmes, normes et évaluation

- *Faire en sorte que l'élaboration des programmes soit une démarche menée en participation.* L'unité ou la structure chargée de l'élaboration des programmes scolaires devra aussi tôt que possible être élevée à un niveau supérieur à l'intérieur du MES ou déplacée à l'extérieur sous forme d'organisme spécialisé et (semi) autonome mais relevant des directives du Ministère. Cette unité devra avoir des tâches et des fonctions bien définies, ainsi qu'une équipe hautement spécialisée de spécialistes des programmes. On a le plus grand besoin d'assistance technique et de connaissance du vécu quotidien.
- *Mettre au point une politique de programme cohérente et solide.* Elle devra être formulée dès que possible à partir d'une théorie claire de l'éducation et d'un ensemble de principes bien définis. Elle comprendra les orientations théoriques et pratiques à court, moyen et long terme du système éducatif.
- *Élaborer les programmes en associant les processus ascendants et descendants.* L'élaboration des programmes et les processus de mise en œuvre devront se faire simultanément : de bas en haut (comme le préconise fermement le rapport stratégique récemment publié par le Ministère) et de haut en bas. La mise au point du schéma de programme doit faire appel à la participation et à l'engagement de tous les intéressés. Elle doit aller de pair avec les changements concrets qui sont adoptés dans "le programme et le milieu réels de la classe".

30. Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Certains articles sont particulièrement pertinents : Art. 19 (protection des enfants contre toute forme de violence) ; Art. 22 (droits des enfants réfugiés) ; Art. 23 (droits des enfants ayant des infirmités) ; Art. 24 (santé de l'enfant) ; Art. 28 (droits de tous à l'éducation) ; Art. 29 (respect de l'identité culturelle et linguistique et des valeurs nationales des parents, et respect des autres) ; Art. 30 (enfants des minorités).

- *Promouvoir la cohérence des programmes.* Un schéma de programme devra être établi pour servir de base théorique à tous les autres changements (introduction d'autres matières, réduction du contenu, nouvelle perspective pédagogique, etc. On obtiendrait ainsi :
 - Un élément théorique cohérent (c'est-à-dire la raison d'être d'un changement qui tiendra compte de la théorie de l'éducation admise et valorisée par la société serbe; un ensemble commun de principes concernant les programmes scolaires, l'apprentissage, l'enseignement, la notation et l'évaluation, les normes nationales communes et les résultats attendus du système, le programme de base et les programmes élaborés dans les écoles).
 - Une composante stratégique (c'est-à-dire les priorités à court, moyen et long terme en matière de programmes, les procédures de planification, d'élaboration et d'évaluation permanente des programmes, les actions précises et le calendrier).
 - Une composante institutionnelle répondant aux besoins de gestion et de suivi (c'est-à-dire création d'organismes professionnels et mise en place d'un ensemble de mesures d'enrichissement des qualifications et de perfectionnement du personnel et de règlements permettant de mettre en œuvre, de gérer et de suivre le processus permanent d'élaboration des programmes).
- *Créer des programmes orientés vers les besoins des élèves.* Les activités d'apprentissage des élèves devront être diversifiées : exercices, débats, travail de groupe, apprentissage interactif, travail par projets, études de terrain, résolution de problèmes et découvertes devront faire partie de la pratique habituelle de la classe. Il faut beaucoup de temps pour élaborer des stratégies d'apprentissage de haut niveau et cela ne peut pas se faire si tout le temps d'enseignement disponible est consacré à mémoriser des faits et à apprendre par cœur.
- *S'orienter vers une conception plus globale de l'éducation.* Sans pour autant négliger les acquis traditionnels, tels que la lecture, l'écriture, le calcul et la science, l'école devra prêter plus d'attention qu'elle ne le fait à présent à certains domaines plus vastes de l'humanisme, notamment l'exercice de la citoyenneté, les valeurs, la culture, l'économie et l'écologie. L'un des principaux fruits de l'éducation est la manière dont chaque citoyen se comporte avec les autres. Les écoles devront tenir compte de leurs responsabilités éducatives et faire en sorte que les élèves grandissent à la fois sur le plan personnel et social, leur permettant d'accéder à la maturité en appliquant l'expérience vécue à l'école à la société tout entière.
- *Faire plus de place à l'élaboration des programmes et à la formation des enseignants organisés à l'école, à l'amélioration et au climat de l'école.* Les écoles, les enseignants et les chefs d'établissements devront prendre part à la conception et à l'élaboration des nouveaux programmes. Une formation des maîtres à l'école qui va dans le sens de l'élaboration des programmes sur place devra être favorisée et inclure les enseignants et les administrateurs de l'établissement afin que les changements aient un effet perceptible et soutenu sur la pratique de classe. Le processus d'amélioration et de renouvellement des programmes dans les écoles doit viser la catégorie des spécialistes et des administrateurs – en fait l'école tout entière – afin d'en faire une organisation du savoir.
- *Aménager et libéraliser le processus d'approbation et de mise à disposition des manuels scolaires.* L'ouvrir à la concurrence et s'assurer que le contenu des manuels fasse une large place aux techniques de pensée de haut niveau (résolution des problèmes, réflexion critique,

application des concepts aux situations nouvelles, etc.) plutôt qu'à la connaissance et à la répétition des faits.

- *Garantir la qualité au moyen de normes convenues et d'une évaluation normative des acquis des élèves.* Il faudra créer dès que possible une structure professionnelle, de préférence indépendante ou semi-indépendante par rapport au Ministère, pour mettre au point une politique et une stratégie claires concernant l'évaluation et les examens en Serbie. Cette unité aurait une tâche technique importante à accomplir pour formuler des normes et des critères pour divers types de mesures des acquis, y compris les évaluations nationales sur échantillons, les meilleurs moyens pour les enseignants d'évaluer les progrès des élèves en classe, et les examens "extérieurs".
- *Effectuer une série d'enquêtes de référence* dans certaines matières essentielles (par exemple, la langue maternelle, les mathématiques et la science) à certaines étapes de la scolarité (par exemple, les 4^{ème} et 8^{ème} classes) en un temps relativement court. Les résultats montreront plus clairement pourquoi l'éducation doit changer et comment ces changements doivent se faire. (On a déjà commencé à agir dans ce sens en menant récemment une étude nationale des techniques essentielles de lecture et d'écriture chez les élèves de la 8^{ème} classe, dont il est question plus haut dans ce rapport). En outre, il faut donner aux enseignants une formation leur permettant d'acquérir une culture nouvelle de notation selon les normes, une culture moderne de mesures, d'évaluations et d'examen fiables dans la totalité du système.

Recommandations : les enseignants

- *Réduire le contenu des programmes.* C'est la première mesure et la plus simple qui doit être appliquée le plus rapidement possible. Les enseignants sont capables d'en faire bien plus avec un contenu nettement réduit. En même temps, la charge de travail des élèves doit être ramenée à un niveau raisonnable, l'enseignement dans les classes élémentaires sera davantage centré sur l'enfant, et les enseignants devront avoir plus de possibilités de décider, en coopération avec les parents, de ce qui convient le mieux à leurs élèves à un niveau donné.
- *Réduire le nombre des élèves par classe, en particulier dans les zones urbaines.* Il est primordial que cette recommandation soit prise au sérieux dès les premières étapes de la réforme de l'éducation en Serbie. Le surpeuplement des classes menace sérieusement la réforme et les améliorations de l'éducation. Il doit y avoir une limite supérieure réglementée de l'effectif maximal des classes dans toutes les écoles.³¹
- *Créer une stratégie globale de formation et de perfectionnement des enseignants, y compris la formation en cours de service.* La formation initiale devra porter davantage sur les questions éducatives et pédagogiques, et moins sur la connaissance du contenu des matières enseignées. Un principe de connaissance pédagogique du contenu devra être appliqué à l'occasion de la réforme de la formation des enseignants. Cette stratégie prend une importance particulière au moment où des donateurs extérieurs et des partenaires coopérants plus nombreux voudront sans aucun doute investir dans la formation en cours de service des enseignants. Il faudra donc bien préciser que toute activité entreprise dans le domaine de la formation des maîtres devra se fonder davantage sur les exigences de la réforme et du

31. L'équipe sait bien que le problème inverse – classes très peu nombreuses, enseignement de plusieurs classes par un seul maître, écoles ayant moins de 50 élèves – se pose aussi, notamment dans les zones rurales. Il n'en reste pas moins que la recommandation visant à fixer un effectif maximal (sinon minimal) par classe demeure.

système dans son ensemble que sur la disponibilité et les compétences des consultants étrangers.

- *Améliorer les traitements des enseignants.* Les traitements devront être augmentés, certes pour les mettre à égalité avec les autres rémunérations professionnelles pratiquées en Serbie, mais aussi pour les mettre si possible au même niveau que les traitements des enseignants des autres pays et républiques de la région. La réforme ne peut réussir que si les enseignants sont convenablement payés. Des mesures d'urgence, telles que la négociation d'une augmentation de la part de l'éducation dans le budget national des trois prochaines années, s'imposent dans l'avenir immédiat.
- *Améliorer la constitution de réseaux professionnels* et les échanges d'idées et d'expériences. À l'heure actuelle, il n'existe en Serbie aucun journal ou revue pour les spécialistes de l'éducation, bien que 120 000 personnes travaillent dans le système. Les enseignants et d'autres personnes intéressées ont besoin d'une tribune où ils puissent exprimer leurs points de vue, tout particulièrement au moment d'une réforme. Une revue ou un magazine mensuel contribuerait grandement à la réforme ; un site Internet de qualité ne serait pas inutile.

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

En Serbie, les services de l'éducation préscolaire comprennent un personnel enseignant motivé et spécialisé, soutenu par des fonctionnaires et des universitaires compétents et enthousiastes. L'évolution vers la réforme de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants a déjà commencé et offre une base solide pour aller de l'avant. Les recommandations suivantes ont pour objet de développer encore les aspects positifs qui existent déjà et de combler les lacunes – qu'il s'agisse de l'accès des enfants ou du système dans son ensemble – qui déterminent la qualité de ce qui est offert.

- Développer les prestations et l'accès à l'éducation préscolaire :
 - en utilisant des constructions mobiles et moins chères (conformes aux normes de sécurité) ;
 - en adaptant les locaux dans des bâtiments bien situés qui ont été utilisés à d'autres fins ;
 - en faisant appel à des écoles itinérantes ou mobiles ;
 - en créant des "écoles actives" familiales ou communautaires dans les quartiers ou les installations collectives (en coopération avec les ONG, le cas échéant).
- Renforcer la pratique professionnelle et la mise à disposition de programmes préscolaires efficaces :
 - en prévoyant un programme complet et permanent d'enseignement et de formation en cours de service, centré au départ sur la poursuite de l'application des Grandes lignes, et mis en œuvre avec la coopération de toutes les parties prenantes ;
 - en organisant un éventail plus large de programmes préscolaires comprenant l'application et l'évaluation d'approches différentes (par exemple, Montessori ou Pas à pas).

- Améliorer l'adéquation entre les prestations de formation et les impératifs modernes de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, en prévoyant :
 - un "schéma de formation" pour le secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants qui définit de façon générale la gamme des prestations nécessaires, le niveau convenant aux divers éléments (formation initiale, formation en cours de service, qualifications supérieures, fonctions spécialisées), ainsi que les liens qui les relient entre eux, avec la participation de tous les intéressés ;
 - des prestations de formation complètes pour l'ensemble du secteur préscolaire.

Recommandations : l'enseignement et la formation professionnels (EFP)

- *Élaborer une stratégie d'enseignement et de formation* pour contribuer au développement économique de la Serbie. Il faudra mettre au point de nouveaux profils correspondant aux besoins de la nouvelle réalité économique, de nouveaux programmes et de nouvelles méthodes de formation.
- *Trouver de nouvelles méthodes pour établir des liens entre l'économie et le système de formation* (notamment une nouvelle approche institutionnelle et la mise en place d'un système d'information adapté). On pourrait, pour ce faire, créer un organe national relié au Conseil national prévu, qui homologuerait l'enseignement professionnel conformément aux normes internationales, partout où les prestations sont organisées, c'est-à-dire, dans les écoles secondaires professionnelles, les collèges publics et privés ou dans les entreprises.
- *Établir un réseau officiel chargé de dispenser ses avis au Gouvernement* sur les besoins futurs de formation, conformément aux informations relatives au marché du travail, afin de réduire l'important écart actuel entre les compétences professionnelles existantes et les qualifications exigées par les industries émergentes.
- *Réformer les programmes de l'enseignement professionnel* et étudier les possibilités de collaboration avec d'autres pays de la région en matière d'utilisation et de développement de programmes et de matériels pédagogiques. Tous les élèves devraient pouvoir acquérir des compétences professionnelles aux niveaux correspondants de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire professionnel. Cette possibilité devrait faire partie du plan de trois à cinq ans destiné à relever le niveau de tous les programmes d'enseignement professionnel.
- *Apprendre à connaître les théories et les approches nouvelles en matière d'EFP*, mises au point depuis quelques années dans les États membres de l'UE et dans d'autres pays européens en transition. En même temps, procéder à l'évaluation critique du système d'EFP actuellement en vigueur en Serbie, définir ses points forts et ses faiblesses, évaluer les besoins à court et à long terme et, à partir de là, rationaliser le réseau des écoles serbes d'EFP. Cette rationalisation entraînera inévitablement la fin de certains établissements et de certaines spécialisations alors que d'autres émergeront.
- *Augmenter sensiblement le volume des prestations de formation* pour (a) donner de nouvelles qualifications à une forte proportion de la population adulte (travailleurs peu qualifiés et chômeurs de longue durée), et (b) former ou recycler les salariés des grandes entreprises d'État. Toutefois, il est essentiel de faire en sorte que la formation permette d'acquérir les

compétences dont l'économie nationale et locale a besoin ; il ne sert à rien de conférer des qualifications correspondant à des emplois qui n'existent plus.

- *Attirer les capitaux privés pour qu'ils s'investissent dans l'EFP.* Compte tenu des ressources publiques limitées dont on dispose, il faudra faire participer les investisseurs privés au développement de l'EFP.

Recommandations : L'enseignement supérieur

- *Faire appel à la coopération nationale et internationale pour repenser le rôle des universités.* Le secteur de l'enseignement supérieur tout entier a besoin d'être restructuré. Il conviendra de consacrer tout le temps et toute la réflexion voulue à définir l'ampleur des changements. Une analyse approfondie de l'ensemble du secteur avec ses diverses facultés, et du rôle des universités dans la société serbe moderne devra servir de base à toute décision. Un large débat public sur les rôles et fonctions des universités permettrait de rehausser leur statut social avec la participation de tous les intéressés. Les avis éclairés de certains pays européens contribueraient à faciliter le processus de réforme ou à examiner divers modèles pour les étudier et les adapter. La communication avec d'autres universités européennes devra être encouragée en développant les rapports existants, en en créant de nouveaux, en procédant à des échanges d'enseignants et d'étudiants et en mettant au point des programmes de recherche conjoints.
- *Améliorer rapidement la situation matérielle des universités* pour garantir la qualité de l'enseignement et permettre aux étudiants et aux enseignants de communiquer avec le monde extérieur (notamment par Internet).
- *Examiner et aménager les programmes d'études.* Ils sont surchargés et dépassés et doivent être mis en conformité avec les évolutions et les pratiques modernes. Les parties prenantes (étudiants, personnel enseignant, représentants des secteurs économique et social, etc.) devront participer à ce processus d'aménagement. Les mesures de réforme devront prendre en compte les normes d'enseignement et les procédures d'évaluation.

ANNEXE I : LISTE DES LOIS ET RÈGLEMENTS EN VIGUEUR EN MATIÈRE D'ÉDUCATION³²

La liste suivante comprend toutes les lois qui s'appliquent à l'éducation, une sélection de règlements les plus importants (sur une centaine) et de prescriptions (sur une cinquantaine).

Lois relatives à l'enseignement supérieur et universitaire :

1. Loi sur l'enseignement post-secondaire de deux ans (adoptée en 1996).
2. Loi sur l'université (1998).
3. Loi sur les titres professionnels (1995).
4. Loi sur la création de facultés de formation des enseignants et sur l'abolition et le changement d'activité des instituts pédagogiques et des écoles post-secondaires de deux ans (1993).
5. Loi sur les manuels scolaires et les autres auxiliaires pédagogiques (1993).
6. Loi sur l'Académie de la police (1993).

Autres lois relatives à l'enseignement tertiaire :

7. Loi sur l'activité de recherche scientifique (1993).
8. Loi sur l'activité des bibliothécaires (1994).
9. Loi sur les dotations, fondations et financements universitaires (1989).

Dispositions réglementaires relatives à l'enseignement tertiaire :

10. Réglementation des normes de fixation des droits d'études dans les écoles post-secondaires de deux ans établies par la République de Serbie (1995).
11. Réglementation des barèmes, normes et conditions de travail dans les universités et facultés financées par le budget de la République de Serbie (1995).
12. Résolution sur la création du Conseil de la République pour le développement de l'enseignement universitaire (1997).
13. Résolution sur les effectifs de la première année d'études dans les facultés établies par la République de Serbie et sur la fixation des droits d'études pour l'année universitaire 1997/98 (1997).

32. Un certain nombre de changements de ces lois et règlements sont actuellement en préparation. Voir la section sur "Le cadre juridique et politique" dans le présent rapport.

Dispositions relatives à l'éducation préscolaire :

14. Loi sur la protection sociale de l'enfance (1996).
15. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des éducateurs, infirmières et puéricultrices des jardins d'enfants (1989).
16. Prescriptions sur les programmes de l'éducation préscolaire et sur l'éducation destinée aux enfants de trois à sept ans (1996).
17. Prescriptions sur les éléments essentiels du programme destiné aux enfants de moins de trois ans (1994).
18. Prescriptions sur le barème des fonds et les normes nécessaires à la réalisation du travail éducatif mené dans les établissements préscolaires (1994).
19. Prescriptions sur les éléments essentiels du programme de protection sociale mis en œuvre dans les établissements préscolaires (1994).

Dispositions relatives à l'enseignement primaire :

20. Loi sur l'école primaire (1994).
21. Loi sur les manuels scolaires et autres auxiliaires pédagogiques (1993).
22. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des instituteurs de l'école primaire et des maîtres assistants (1999).
23. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des instituteurs chargés de l'enseignement dans les écoles primaires conformément aux programmes de sélection (1987).
24. Prescriptions sur les qualifications professionnelles et les titres et diplômes des professeurs de musique de niveau primaire dans les écoles de musique (1979).
25. Prescriptions sur les certificats sanctionnant les résultats exceptionnels des élèves des écoles primaires (1993).
26. Prescriptions sur les normes de classe concernant le travail effectué par les instituteurs, maîtres assistants et pédagogues dans les écoles primaires (2000).
27. Prescriptions sur le programme d'activité des maîtres assistants dans les écoles primaires (1994).
28. Prescriptions sur la méthode de supervision pédagogique appliquée dans les écoles primaires et secondaires (1993).
29. Prescriptions sur le programme d'études de l'enseignement primaire (2000).
30. Prescriptions sur l'enseignement dispensé au titre de l'éducation élémentaire des adultes (1991).
31. Prescriptions sur la méthode de notation des élèves de l'école primaire (1994).
32. Prescriptions sur les conditions et méthodes d'avancement des élèves de l'enseignement primaire (1994).

33. Prescriptions sur le plan relatif aux manuels de l'enseignement primaire (1987).
34. Résolution sur les compétences, le nombre et les modalités de nomination des membres des conseils d'enseignement (1994).
35. Résolution sur le nombre et l'organisation territoriale des écoles primaires en République de Serbie (2000).

Dispositions relatives à l'enseignement secondaire et autres résolutions :

36. Loi sur l'école secondaire (1996).
37. Loi sur les manuels scolaires et autres auxiliaires pédagogiques (1993).
38. Prescriptions sur les méthodes, le contenu et les normes des examens ouvrant accès aux écoles secondaires (2000).
39. Prescriptions sur les normes pédagogiques relatives aux méthodes appliquées par les professeurs et maîtres assistants dans les écoles secondaires (2000).
40. Prescriptions sur les examens d'État des stagiaires, professeurs, maîtres assistants et pédagogues (1999).
41. Prescriptions sur les méthodes de supervision pédagogique mises en œuvre dans les écoles primaires et secondaires (1993).
42. Prescriptions sur les documents juridiques délivrés par les écoles secondaires (1999).
43. Prescriptions sur les certificats sanctionnant les résultats exceptionnels des élèves des écoles secondaires (1993).
44. Prescriptions sur la notation des élèves dans les écoles secondaires (1999).

Dispositions relatives aux gymnases :

45. Prescriptions sur les programmes d'études des gymnases (1997).
46. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des professeurs, maîtres assistants et assistants dans les gymnases (1999).

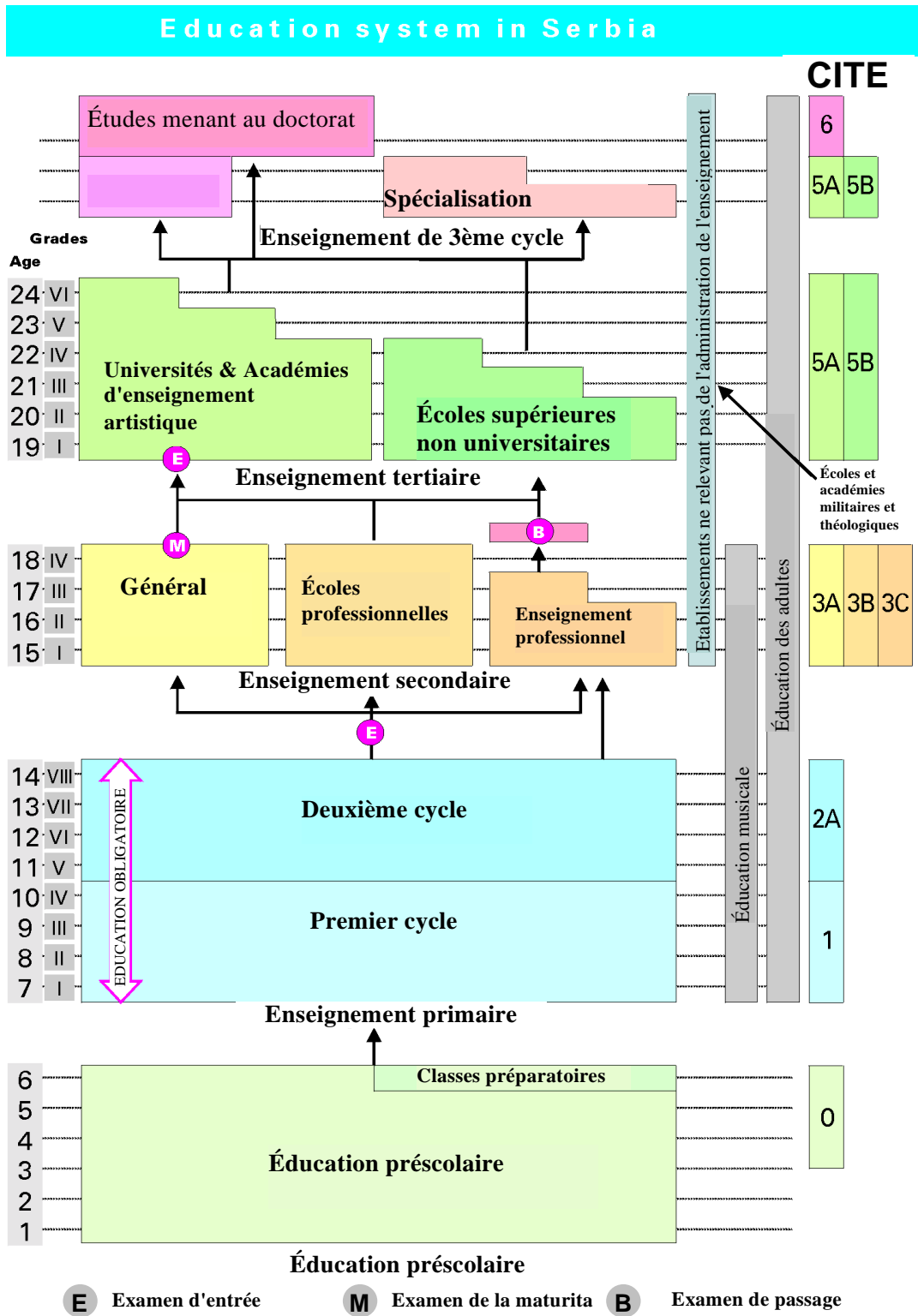
Dispositions relatives aux écoles d'enseignement professionnel et artistique :

47. Prescriptions sur les programmes d'enseignement général dans les écoles d'enseignement professionnel et artistique (1996).
48. Prescriptions sur les programmes d'études générales dans les écoles professionnelles de deux ans (1993).
49. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des professeurs, maîtres assistants et assistants des écoles professionnelles (1999).

Dispositions relatives aux écoles accueillant les enfants ayant des besoins d'éducation particuliers :

50. Prescriptions sur le programme de la formation professionnelle d'un an destinée aux enfants ayant des besoins d'éducatons particuliers (handicapés légers) (1994).
51. Prescriptions sur les qualifications professionnelles types des enseignants, maîtres assistants et assistants des écoles spécialisées dans l'accueil des enfants ayant des besoins d'éducatons particuliers (handicapés légers) (1995).

Figure 1 : Structure du système d'enseignement et classification des programmes éducatifs par cycles et niveaux conformément à la CITE



RÉFÉRENCES

- Réseau éducatif et universitaire alternatif, Année universitaire 2000/01, Belgrade.
- Centre d'études sur la politique d'éducation (CEPS), janvier 2001, Statistical Data for Background Purposes of OECD Review : Serbia, Université de Ljubljana, Faculté d'éducation.
- Dinkic, Miroslav (2000), *Education*, Rapport de base pour le Forum de l'éducation, Belgrade.
- Havelka, Nenad (2001), "Enquête sur les compétences de base en langue serbe, mathématiques et science dans la 8^{ème} classe", inédit. Communication présentée à la Conférence sur les perspectives du changement dans l'éducation en Serbie, MES, Belgrade, 3 juin 2001.
- Ivic, Ivan (1998), "Transformation de l'éducation – L'éducation et la transformation de la société yougoslave", Institut d'études européennes, Belgrade.
- Landers, Cassie (2001), "Early Childhood Development in the Federal Republic of Yugoslavia : Suggested Strategies for UNICEF", New York : UNICEF.
- Majic, Victor (2001), *Education in Serbia 1999/2000*. Centre scientifique de Petnica, Valjevo, Yougoslavie.
- Marojevic, Svetlana (2000), "Evaluation de l'éducation élémentaire en République fédérale de Yougoslavie", Projet de document de travail.
- Mertaugh, Michael (2001), "Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) : Recovery Needs in the Education Sector", Washington, Banque mondiale, ECSHD. Document inédit.
- Ministère de l'éducation et des sports (2001), *Priorités stratégiques dans les enseignements préscolaire, primaire et secondaire*, Belgrade.
- République de Serbie (2001), *Realized Republic Expenditures for 2000*. Programme des Nations Unies pour le développement (2001). République fédérale de Yougoslavie/République de Serbie : *Vulnerability Trends & Perceptions, Suspended Transition*. Rapport de base, édition "0" (Serbie) du système Early Warning for FRY.