

## Examens des politiques nationales d'éducation

# Bulgarie



CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Examens des politiques nationales d'éducation

# Bulgarie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

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

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

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

Also available in English under the title:

Reviews of National Policies for Education

**Bulgaria**

© OCDE 2004

---

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

---

## AVANT-PROPOS

Le processus de transition de la Bulgarie vers une démocratie pluraliste et l'économie de marché est marqué par des changements économiques, sociaux et politiques d'une ampleur et d'une profondeur exceptionnelles. Les talents, les compétences et la base de connaissances de la population bulgare ont un rôle déterminant à jouer dans ce processus, ce qui explique le caractère ambitieux et l'urgence des mesures de réformes proposées dans le domaine de l'éducation. Cette dernière occupe une place de choix dans l'ordre des priorités gouvernementales depuis le début de la période de transition. La Bulgarie considère son capital humain comme un atout important à mettre à profit pour pouvoir entrer dans l'Union européenne et soutenir la concurrence dans l'économie mondiale.

Cet examen dresse un tableau complet des progrès significatifs que la Bulgarie a accomplis dans la réforme de l'éducation depuis une décennie. Des changements ont été réalisés concernant le contenu de l'enseignement (rénovation de la structure et de la teneur des programmes), le système éducatif, les établissements (apparition de nouveaux types d'établissements d'enseignement, refonte du réseau scolaire) ainsi que l'offre de services d'enseignement, marquée notamment par l'adoption de nouveaux principes de gestion et de financement du système éducatif. Toutefois, les examinateurs de l'OCDE, dont le rapport constitue le point d'appui de la présente étude, ont constaté, à l'instar du gouvernement bulgare, que, si la réforme a été source de progrès, elle n'est pas le fruit d'une analyse globale soutenue par l'opinion publique concernant l'architecture du système éducatif bulgare et son fonctionnement. Les problèmes ont été pris en main séparément sans faire l'objet de la coordination qui s'impose selon une optique embrassant l'ensemble du système éducatif. L'examen présente un avis sur les questions de l'accès à l'éducation, de l'équité, de la qualité, de l'introduction des nouvelles technologies et de la décentralisation des fonctions de gestion et de financement.

Partant des documents de base élaborés par les autorités bulgares et des informations communiquées lors des réunions organisées à l'occasion des visites sur le terrain, l'examen s'intéresse au système éducatif bulgare dans son intégralité, de l'enseignement préscolaire au tertiaire et à la formation tout au

long de la vie pour tous. Il fournit une analyse de ces différents secteurs en tenant compte du contexte économique, social et politique de la Bulgarie. Le dernier chapitre fait la synthèse des recommandations spécifiques des examinateurs, et indique les moyens qui peuvent et devraient être employés pour inscrire les politiques dans une optique qui englobe l'ensemble du système en les reliant aux questions prioritaires que sont l'accès à l'éducation et l'équité, la qualité, l'efficacité et la gestion.

Le présent examen de la politique de l'éducation a été réalisé dans le cadre du Programme régional pour l'Europe du Sud-est du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM). Les membres de l'équipe d'examineurs sont : Johanna Crighton (Pays-Bas), rapporteur, John Coolahan (Irlande), Julian Huppert (Royaume-Uni), Egle Pranckunienė (Lituanie), Ernesto Cuadra (Banque mondiale), Ulrike Damyanovic (Fondation européenne pour la formation), et Ian Whitman (Secrétariat de l'OCDE).

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

Eric Burgeat

Directeur

Centre pour la coopération avec les non-membres

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1.</b> Le contexte.....	7
Le contexte géographique et historique.....	7
La démographie.....	10
Organisation administrative.....	13
<b>Chapitre 2.</b> Le système éducatif en Bulgarie.....	17
Cadre législatif.....	17
Système éducatif.....	18
Données statistiques.....	20
Administration publique et gouvernance.....	25
Commentaires reçus par la mission.....	33
<b>Chapitre 3.</b> Enseignement obligatoire et enseignement général.....	47
Le programme d'études prévu et appliqué.....	47
Problèmes et obstacles en matière de programmes, de normes, de qualité et d'évaluation.....	63
<b>Chapitre 4.</b> Le personnel de l'enseignement.....	67
Administration et financement.....	67
Enseignants.....	68
Problèmes et obstacles en matière de personnel.....	79
<b>Chapitre 5.</b> L'accueil et l'éducation de la petite enfance.....	81
Accueil et éducation de la petite enfance en Bulgarie.....	81
Problèmes et obstacles en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance.....	85

<b>Chapitre 6. La formation professionnelle .....</b>	<b>87</b>
Formation professionnelle .....	87
L'élaboration des programmes, les normes et l'évaluation .....	99
Financement de la formation professionnelle.....	101
Problèmes et obstacles en matière de formation professionnelle .....	103
<b>Chapitre 7. Accès et équité .....</b>	<b>105</b>
Le problème de l'exclusion sociale et l'enseignement .....	105
Équité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats....	106
Problèmes et obstacles en matière d'équité pour l'accès à l'éducation, le niveau des études et les résultats scolaires .....	130
<b>Chapitre 8. L'enseignement supérieur .....</b>	<b>133</b>
Contexte.....	133
Situation actuelle .....	135
Cadre législatif.....	137
Étudiants et enseignants.....	141
La recherche dans l'enseignement supérieur .....	149
Problèmes et obstacles dans l'enseignement supérieur .....	155
<b>Chapitre 9. Élaboration d'une politique stratégique de l'éducation .....</b>	<b>157</b>
Stades de la réforme .....	157
Un système fondé sur des normes : les conditions de la réussite.....	159
<b>Recommandations de l'OCDE .....</b>	<b>177</b>
Gouvernance et gestion.....	177
Financement.....	178
Programmes, normes et évaluation.....	179
Personnel de l'éducation.....	180
Développement et éducation de la petite enfance.....	181
Exclusion sociale .....	182
Enfants à besoins particuliers .....	183
Équité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats....	184
Enseignement et formation professionnels .....	186
Enseignement supérieur et recherche .....	187
<b>Bibliographie .....</b>	<b>189</b>

## Chapitre 1 LE CONTEXTE

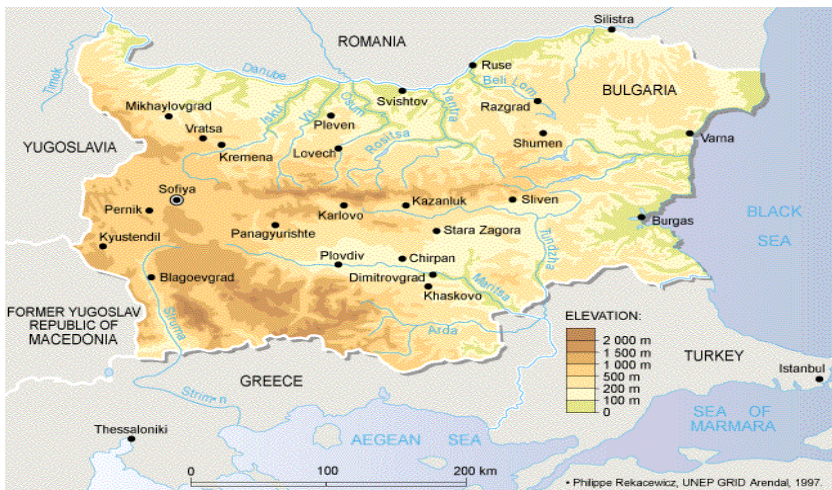
Ce chapitre décrit le contexte historique, l'évolution démographique et la répartition de la population par appartenance ethnique et par langue ; il brosse un tableau rapide de la situation économique et de la situation de l'emploi et donne une description de l'administration publique.

### Le contexte géographique et historique

#### La géographie

La Bulgarie (d'une superficie de 110 912 km<sup>2</sup>) se situe sur la côte ouest de la mer Noire ; elle est entourée par la Turquie, la Grèce, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Yougoslavie et la Roumanie. La côte s'étend sur 378 km. La figure 1 montre les différentes régions du pays et les principales villes. Le paysage est varié : le Nord est essentiellement constitué par la plaine du Danube et le Sud par des régions plus montagneuses.

Figure 1. Carte de la Bulgarie





## *L'histoire*

Le premier royaume de Bulgarie a existé de 681 à 1018. Il est le plus ancien État d'Europe sous le même nom. Durant cette période, la Bulgarie s'est convertie au christianisme (865) et les premières traductions du grec dans une langue slave ont été faites en vieux bulgare, qui est devenue la langue, non seulement de l'Église, mais aussi de la littérature et de l'administration dans un certain nombre de pays, slaves ou non, de la région. L'alphabet cyrillique utilisé par le vieux bulgare reste largement utilisé, non seulement en Bulgarie, mais aussi en Biélorussie, Ukraine, Serbie, Russie et dans d'autres pays. Le Second Royaume bulgare (1185-1396) a résulté d'une révolte des aristocrates bulgares. La capitale était Tarnovo, jusqu'à l'invasion des Ottomans en 1396. La Bulgarie est restée une province turque pendant les 500 années qui ont suivi, mais les Bulgares étaient laissés relativement libres, pouvaient se déplacer, avoir une entreprise et bénéficiaient de la liberté religieuse. Cependant, après la répression brutale d'une révolte en avril 1877 par les autorités turques, l'opinion mondiale (conduite par la Russie pendant la guerre russo-turque de 1877-78) a obligé la Turquie à donner son indépendance à la Bulgarie. Craignant la domination de la Bulgarie et de la Russie dans les Balkans, les puissances européennes sont intervenues au Congrès de Berlin en 1878 pour limiter le territoire de la Bulgarie. Le traité de Berlin (1878) créait la Principauté de Bulgarie et de Roumélie orientale, regroupées ultérieurement (1885) en une seule entité. En 1908, la Bulgarie déclarait son indépendance en tant que monarchie constitutionnelle.

Ayant combattu avec les perdants pendant les deux Guerres mondiales, la Bulgarie est tombée dans la sphère soviétique et est devenue République populaire en 1946. La domination communiste a cessé en novembre 1989 avec la démission du gouvernement de Todor Zhivkov. Les premières élections libres ont été organisées en 1990. Une Constitution démocratique a été adoptée en 1991. Aujourd'hui, les réformes et le processus de démocratisation visent l'intégration à terme dans l'Union européenne et dans l'OTAN. Le régime est une démocratie parlementaire. Le pays comporte 9 régions. Le pouvoir législatif est assuré par une chambre unique, l'Assemblée nationale, où siègent 240 députés élus pour 4 ans. Au sommet du pouvoir judiciaire se situe la Cour suprême, dont le président est nommé pour 7 ans par le Président de la République.

En Bulgarie, la récession qui a accompagné la période de transition a été plus profonde et plus durable que dans la plupart des autres économies précédemment communistes. Malgré un programme initial de réformes radicales, l'instabilité politique qui a suivi, ainsi que des politiques macro-économiques et fiscales changeantes ont entraîné une forte inflation et une

dépréciation très grave de la monnaie. Le produit national a baissé pendant les cinq années qui ont suivi la chute du régime communiste ; le PIB a diminué de 30 % de 1990 à 1994 et le chômage a très fortement augmenté.

En 1994-95, la croissance a repris, mais le gouvernement n'a pas réussi à contenir le déficit budgétaire ni à résoudre des problèmes structurels concernant l'entreprise et le secteur bancaire ; une autre spirale de baisse a suivi, le point le plus bas étant atteint au début de l'année 1997. En janvier de cette année, la crise économique est devenue politique, ce qui a encore aggravé la situation. Le cours du lev est tombé à 3 000 pour un dollar des États-Unis ; le rythme de l'inflation a atteint 242 % pour le seul mois de février. L'impact sur les ménages a été désastreux. Malgré un doublement du salaire minimum en février et une augmentation de 60 % en mars, la valeur du salaire moyen est tombée à 20 dollars par mois – pas suffisamment pour acheter les produits alimentaires essentiels pour une famille de trois personnes. Les retraités et les autres bénéficiaires d'un revenu fixe versé par l'État ont vu leur allocation descendre à 10 dollars par mois. Les protestations populaires et l'opposition politique ont renversé le gouvernement, et un gouvernement plus orienté vers les réformes a été élu en avril 1997.

Sa principale réalisation a été le retour rapide à la stabilité macro-économique, notamment grâce à la nomination d'un Conseil national de la monnaie, au rattachement de la monnaie nationale à l'euro et à la baisse du taux d'inflation. Il s'agit désormais de maintenir la stabilité et de résister aux pressions inflationnistes, sans porter davantage atteinte à la protection sociale ni aux dépenses de santé et d'éducation.

La pauvreté et l'inégalité sont les deux grands problèmes sociaux. Un groupe de travail du ministère du Travail et de la Politique sociale a estimé que plus de 23 % de la population vivaient en-dessous du seuil de pauvreté en 1997, au lieu de 5 % seulement en 1992<sup>1</sup>. Ces données sont conformes à celles de la Banque mondiale et de la base de données TransMONEE 2000 (24.6 % des enfants de 0 à 15 ans vivaient dans la pauvreté absolue à la fin des années 90<sup>2</sup>). Près de la moitié des pauvres vivent dans les régions rurales, qui ne représentent que le tiers de la population totale. La pauvreté et le chômage affectent de manière disproportionnée les familles avec enfants et les minorités ethniques (en particulier les Roms et les Turcs). La majorité des ménages bénéficient d'une

---

1. Données de la BIRD, 1998. En Bulgarie, le revenu minimum de base est déterminé par le Conseil des ministres et se situe actuellement à 60 % du salaire national minimum. Voir Zoon (2001), pp. 43-66.

2. UNICEF (2001), p. 32.

allocation, indépendamment du revenu propre de la famille, souvent à partir de sources multiples. Des efforts sont maintenant entrepris pour cibler plus précisément les ressources, au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin, plutôt que de les répartir auprès d'un grand nombre de personnes. Une nouvelle législation sur la sécurité de l'emploi représente le premier document définissant les politiques sociales en Bulgarie ; il comporte des mesures d'activation du marché du travail pour les jeunes (dont près de 40 % sont au chômage), les minorités ethniques et les chômeurs de longue durée.

Le Gouvernement a défini sa stratégie de développement pour la période qui va jusqu'à 2005 dans un Plan national de développement économique, dont l'objectif principal est l'adhésion à l'Union européenne.

### **La démographie**

D'après le recensement de mars 2001, le pays comptait 7 973 673 habitants, soit une densité de 71.9 au km<sup>2</sup> et 8 948 649 habitants selon le recensement précédent (1992) ; le déclin est dû principalement à l'émigration. Mais les chiffres de 1992 ont été contestés d'un point de vue méthodologique et politique et ne sont pas considérés comme fiables. Treize villes ont plus de 100 000 habitants ; les zones urbaines représentent 69 % de la population. Les migrations vers les villes sont très importantes : 45 municipalités seulement sur 262 sont considérées comme rurales (c'est-à-dire avec moins de 50 % de population urbaine). Le ratio hommes/femmes est de 48.8/51.2<sup>3</sup>.

La Bulgarie compte 9 régions (*oblasti*) et 262 municipalités (*obshtini*). Celles-ci se décomposent en environ 5 300 zones d'habitation (*naseleni mesta*), soit 238 villes, 4 440 villages et 560 hameaux, gares ou monastères. Les principales municipalités, comme Sofia, sont divisées en arrondissements (*rayoni*). Au-dessous du niveau des municipalités, il existe parfois une subdivision supplémentaire, les circonscriptions administratives (*kmetstvo*), mais elles ne disposent généralement pas d'un budget et n'ont qu'une représentation limitée aux conseils municipaux.

### ***La répartition par groupes ethniques et linguistiques***

D'après le recensement de mars 2001, 83.6 % de la population se définissent comme Bulgares et 9.5 % comme Turcs. Seulement 2 720 personnes, soit environ 0.3 %, se considèrent comme Macédoniens. Cependant, la

---

3. Institut national de la statistique, recensement de mars 2001. Il est intéressant de noter qu'il y a davantage de garçons que de filles chez les moins de 10 ans (360 084 contre 340 984).

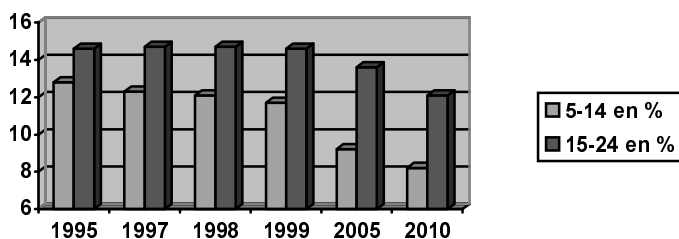
« question macédonienne » a été historiquement l'une des plus controversées dans les Balkans et les différents recensements ont donné des résultats contradictoires sur ce point. Quant au nombre de Roms, les chiffres officiels et non officiels varient considérablement, de 4.6 % (chiffres du recensement) jusqu'à environ 9 %. Officiellement ils sont au nombre de 367 000 en Bulgarie ; le chiffre réel semble être d'au moins 550 000 ou même davantage. Ce décalage est souvent attribué aux réticences de certains Roms à se définir comme tels, du fait de la représentation négative que la société a de cette population et des obstacles que rencontrent en particulier les hommes pour trouver un emploi.

La langue nationale est le bulgare, mais d'autres langues sont également parlées (en fonction de l'appartenance ethnique). Concernant la religion, 83.8 % de la population appartiennent à l'église orthodoxe bulgare, 12.1 % sont musulmans, 0.2 % ont une autre religion et 3.9 % n'ont pas déclaré de religion. Le taux d'alphabétisation est élevé (un chiffre de 99 % est annoncé, mais n'est pas confirmé par des données).

### ***Les tendances***

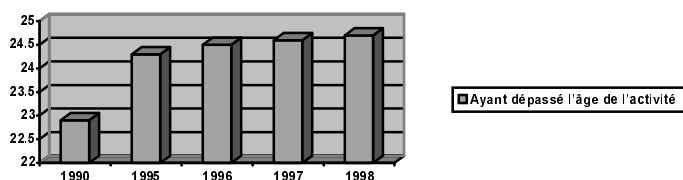
La population a régulièrement diminué au cours des dernières années dans toutes les régions, à un rythme de -1.16 % par an et jusqu'à -9 % dans certaines zones rurales. La population bulgare est l'une des plus vieilles d'Europe : ceux qui ont dépassé l'âge de travailler (54 ans pour les femmes et 59 pour les hommes) constituent 24.7 % de la population. Seulement 21.8 % ont moins de 19 ans (figures 2 et 3). Les taux de natalité ont chuté brutalement ; on estime que la population scolarisable au niveau primaire aura diminué de 31 % d'ici l'année scolaire 2006/2007 (au recensement de mars 2001, les moins de 10 ans représentaient seulement 8.8 % de la population totale, au lieu de 14 % en 1985 et de 12 % en 1992).

Figure 2. **Pourcentage de la population de 5-14 ans et de 15-24 ans de 1995 à 2010**



Source : Institut national de la statistique, Bulgarie.

Figure 3. Proportion de la population ayant dépassé l'âge de l'activité, 1990-1998



Source : Institut national de la statistique, à partir du Rapport de l'Observatoire national 1999.

### *L'économie et l'emploi*

L'« indice annuel de liberté économique » publié par le *Wall Street Journal* classe 155 économies mondiales suivant 50 variables économiques en 10 grands groupes – banque et finances, flux de capitaux et investissements étrangers, politique monétaire, politique des prix et salaires, intervention de l'État dans l'économie, régulation par l'État et économie souterraine<sup>4</sup>. L'Amérique du Nord et l'Europe sont les régions où la liberté économique est la plus grande – et les plus riches. Suivant la conclusion tirée de ces études : « la différence entre pauvreté et prospérité correspond à la liberté économique », en particulier la liberté vis-à-vis d'un excès de réglementation, d'une hyper-inflation et d'un haut niveau de dépenses pour l'emploi public. Le classement 2001 plaçait la Bulgarie à la 95<sup>e</sup> place (Hong Kong à la première, les États-Unis et le Luxembourg à la 5<sup>e</sup>, l'Estonie et le Danemark à la 14<sup>e</sup>, la Roumanie à la 124<sup>e</sup>, la Russie à la 127<sup>e</sup> et la Biélorussie à la 146<sup>e</sup>). Si l'on considère la grave crise de 1997, cela montre la justesse de la politique économique postérieure de la Bulgarie.

Le PIB de la Bulgarie se situait en 2000 à 69.6 % de son niveau de 1989, ce qui représente une augmentation de 5.8 % en termes réels par rapport à 1999 (voir tableau 1). L'inflation a été en grande partie contrôlée après l'hyper-inflation de 1996-97 et la réévaluation qui a suivi ; pour l'année 2000, le taux d'inflation était de 11.4 %.

L'âge minimum pour occuper un emploi est de 16 ans. Des exceptions sont faites pour les jeunes de 14-15 ans dans certaines professions (par exemple les artistes). Les adolescents de moins de 18 ans sont protégés par une

---

4. Les données concernant le classement pour la période 1994-2001 sont disponibles sur le site : [www.index.heritage.org](http://www.index.heritage.org)

réglementation qui limite leurs heures de travail et définit certaines règles de sécurité et de formation.

Le taux de chômage en 2001 se situait à 17.5 %, légèrement en-dessous du niveau de 2000 (18 %). Les structures d'emploi ont considérablement changé depuis 1996 avec une baisse très forte de l'emploi dans les secteurs primaire et secondaire, en particulier dans l'agriculture, les forêts et la pêche (dont l'emploi est tombé de 800 200 en 1996 à 250 600 en novembre 1999<sup>5</sup>) et une progression du secteur tertiaire. L'industrie reste le principal employeur avec 25 % de la main-d'œuvre, suivie par « le commerce et la réparation » avec 15 % et l'agriculture, les forêts et la pêche avec 9.2 %<sup>6</sup>. Le personnel de l'enseignement a diminué de 17 % entre 1996 et novembre 1999, passant de 255 800 à 212 400. Le tableau 1 présente les principales données macro-économiques depuis 1992.

Tableau 1. **Évolution des données macro-économiques, 1992-2000**

Année	Indice des prix à la consommation (évolution en %)	Solde du budget en % du PIB	Croissance du PIB en termes réels (évolution en %)	Taux de chômage (%)	Recettes de la privatisation (en % du PIB)
1992	79.2	-2.9	-7.3	15.3	
1993	63.9	-8.7	-1.5	16.4	0.4
1994	121.9	-3.9	1.8	12.8	1.5
1995	32.9	-6.3	2.1	11.1	0.9
1996	310.8	-12.7	-10.1	12.5	2.9
1997	578.6	-2.5	-7.0	13.7	5.6
1998	1.0	1.5	3.5	12.2	5.3
1999	6.2	-1.0	2.4	15.9	
<b>2000</b>	<b>11.4</b>	<b>-1.5</b>	<b>5.8</b>	<b>18.0</b>	

Source : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report*, différentes années ; Banque nationale bulgare, Rapport annuel, différentes années.

## Organisation administrative

La République de Bulgarie a adopté le 12 juillet 1991 une nouvelle constitution instaurant un système parlementaire avec des partis et des élections libres au suffrage universel à partir de l'âge de 18 ans. Le président, chef de l'État nomme un Premier ministre sur les recommandations de l'unique chambre : l'assemblée nationale (*Narodno Sobranie*) de 240 membres. Le

5. Enquête sur la population active, Institut national de la statistique, novembre 1999.

6. Enquête sur la population active, Institut national de la statistique, novembre 1999.

Premier ministre préside le Conseil des ministres qui a le pouvoir exécutif. Le système judiciaire est à trois niveaux (2001). Le parti national Siméon II (NMS) a obtenu la moitié des sièges à l'assemblée nationale aux élections de juin 2001 et a constitué un gouvernement de coalition avec le parti turc pour le droit et la liberté (MRF), un parti à caractère essentiellement ethnique<sup>7</sup>.

Il y a deux niveaux d'administration décentralisée : les régions (*oblasti*) et les municipalités (*obshtini*). Il y a actuellement neuf régions<sup>8</sup> et 262 municipalités. Chaque municipalité est gérée par un maire (*kmet*) élu démocratiquement par le conseil municipal. Comme on l'a vu, il existe un niveau inférieur aux municipalités : les circonscriptions administratives (*kmetstvo*) dans les villes et les « zones d'habitation » (*naseleni mesta*) ailleurs. En Bulgarie, tout le territoire est inclus dans les frontières d'une zone d'habitation.

Le financement des écoles secondaires dépend généralement des municipalités et celui des jardins d'enfants des circonscriptions administratives.

### ***La gestion décentralisée***

Elle existe en Bulgarie depuis au moins 100 ans, bien qu'elle ait été déconsidérée entre 1945 et 1989, jusqu'à ce qu'elle soit instaurée à nouveau par la constitution de 1991. Le sixième Rapport national sur le développement humain pour la Bulgarie<sup>9</sup> pose en principe qu'« une bonne gestion des affaires publiques, une plus grande cohésion sociale et davantage de coopération entre tous les acteurs du développement en Bulgarie sont aujourd'hui essentielles, non seulement pour adhérer à l'Union européenne, mais aussi pour consolider la stabilité et la croissance ». Le renforcement des institutions régionales et de la responsabilité des municipalités est important : « Le développement humain est

---

7. Deux membres du parti socialiste bulgare sont également ministres, bien que ce parti ne fasse pas officiellement partie de la coalition.

8. Jusqu'en 1987, il existait 28 départements ou *okrazi* ; en 1987 ils ont été regroupés en neuf régions ou *oblasti* (la grande banlieue de Sofia, Burgas, Varna, Lovetch, Montana, Plovdiv, Ruse, Sofia et Haskovo). Bien que les 28 *okrazi* aient officiellement disparu après 1987, la plupart des administrations et des organismes publics ont encore des bureaux à ce niveau, notamment le ministère de l'Éducation et des Sciences, l'Institut national de la statistique et le système judiciaire.

9. Voir la bibliographie. Le premier de ces rapports a été publié en 1995 avec l'aide du PNUD. Ces rapports sont considérés comme des références importantes pour la politique nationale, y compris pour la politique éducative.

l'objectif final et les politiques de décentralisation constituent le moyen de progresser vers davantage de paix, de stabilité, d'équité et de croissance durable. »

Si tout cela est fondamentalement exact, pour cet examen il est utile de se rappeler que la décentralisation est plutôt une préoccupation politique qu'*éducative* et qu'il n'est nullement certain que les décisions prises localement soient meilleures, plus rationnelles ou plus justes *d'un point de vue éducatif* – par exemple pour les minorités locales et leur accès équitable aux possibilités et moyens de formation. Il faut trouver un équilibre entre d'une part la protection des droits de tous les enfants et la garantie de leur accès à l'éducation et au respect des mêmes normes, indépendamment de leur identité ou de leur localisation, et d'autre part, les priorités ou les traditions locales.

Les structures administratives en Bulgarie comportent plusieurs niveaux et sont complexes, mais en matière de décentralisation, c'est le niveau municipal le plus important. D'après le Rapport national sur le développement humain, les municipalités présentent aujourd'hui cinq caractéristiques communes : des disparités sociales croissantes, une faible capacité de gestion, des décisions centralisées, le manque d'instruments adaptés par exemple en matière de technologie, d'investissement, de planification stratégique, d'infrastructures (routes et communication), et l'insuffisance de ressources<sup>10</sup>. Si les ressources constituent une priorité urgente, on manque aussi dramatiquement de compétences et de méthodes nouvelles au niveau régional et local pour élaborer des plans de développement d'une manière stratégique et participative.

Outre leur manque d'expérience de la planification locale, beaucoup de municipalités doivent faire face à un endettement très important [106 municipalités cumulaient une dette totale de 143 millions de leva (65 026 984 euros) ; en octobre 2000, le département de Pleuven à lui seul annonçait un déficit de 5 millions de leva. Cela montre l'existence de problèmes de ressources et de gestion financière, mais aussi l'inadéquation des procédures budgétaires municipales. Dans ces conditions, le simple fait de déléguer les responsabilités financières au niveau municipal, sans ressources supplémentaires ou incitations en faveur d'une meilleure efficacité ou d'initiatives locales, risque d'aggraver les problèmes : il a été rapporté à la mission de l'OCDE que « les municipalités obtiennent les ressources que l'on peut leur affecter, mais non celles qui leur sont nécessaires » pour faire face aux obligations qui leur sont déléguées.

---

10. *Ibid.*, chapitre 3.



Les politiques de développement stratégique des collectivités décentralisées pourraient être améliorées avec la création récente de six commissions pour la cohésion sociale et économique. Leur principale tâche consiste à combiner les politiques nationales et locales pour définir des plans d'action cohérents. Aux représentants des ministères, des régions et des collectivités locales s'ajoutent des représentants de la société civile : syndicats, associations et chambres de commerce. Lors de la visite de la mission, on ne savait pas encore assez clairement si les commissions travaillaient de manière efficace.

## *Chapitre 2*

### **LE SYSTÈME ÉDUCATIF EN BULGARIE**

Ce chapitre est axé sur le cadre juridique et la structure du système éducatif, y compris sur les questions de fond, la gouvernance et le financement de l'éducation ; il traite de la scolarisation et des flux d'étudiants et d'élèves, des taux d'abandon des études et des difficultés d'apprentissage.

L'enseignement en Bulgarie fonctionne en général bien et offre de bons services aux jeunes. L'un des grands problèmes est bien entendu celui des ressources, dont le système éducatif manque gravement depuis de nombreuses années, ce qui empêche de faire des réformes. Cependant, comparé à beaucoup de pays de l'OCDE, la Bulgarie a un certain nombre d'avantages réels : un niveau d'enseignement élevé, le fait que les parents et la population en général accordent un grand intérêt à l'éducation et à la qualité de l'enseignement, une bonne motivation des élèves et un degré élevé de professionnalisme des enseignants.

#### **Cadre législatif**

Outre la Constitution (12 juillet 1991), la loi de 1991 sur le développement local et l'administration locale, la loi sur les budgets municipaux de 1997, la loi de 1999 sur le développement régional et des documents de base tels que le Plan national de développement économique, la législation qui définit le cadre de l'enseignement figure dans les documents suivants :

- La loi sur l'enseignement public adoptée en 1991, amendée et complétée à plusieurs reprises par la suite ; en vigueur dans sa présentation actuelle depuis janvier 1999<sup>1</sup>, avec quelques modifications résultant de l'adoption ultérieure des lois sur l'enseignement supérieur et sur la formation professionnelle.

---

1. Le ministère de l'Éducation et des Sciences était tenu d'élaborer un Code pour l'application de la loi sur l'enseignement public dans l'année qui suivait, c'est-à-dire avant janvier 2000. Ce code constitue un autre document de base.

- La loi sur l'enseignement supérieur adoptée en 1995, amendée et complétée à plusieurs reprises ; en vigueur dans sa présentation actuelle depuis juillet 1999, avec un amendement ultérieur (également en juillet 1999).
- La loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études dans l'enseignement public. Adoptée en juillet 1999, elle concerne certains articles de la loi sur l'enseignement public.
- La loi sur la formation professionnelle adoptée le 15 juillet 1999, qui affecte également certains articles de la loi sur l'enseignement public.
- Il existe aussi un certain nombre de documents importants sur les politiques publiques, tels que la Stratégie de l'enseignement supérieur, le nouveau Code sur la mise en œuvre de la loi sur l'enseignement public, ainsi que des documents concernant des programmes spécifiques sur les finances (délégation budgétaire) et sur la formation professionnelle (Programme Phare de la CE).

## **Systeme éducatif**

Les caractéristiques du système éducatif sont les suivantes :

- Début de la scolarité obligatoire : 6-7ans ;
- Fin de la scolarité obligatoire : 16 ans.

Niveaux de responsabilité sur le système éducatif :

- En théorie, quatre : national (ministère de l'Éducation et des Sciences – MÉS), régional, municipal et établissement scolaire. En réalité, le niveau régional (28 inspections académiques, voir note 8 ci-dessus) est une émanation du ministère, de sorte qu'il n'y a en fait que trois niveaux.

Structure du système :

- *Pré-scolaire* : de 3 à 6 ans avec quelques crèches pour les moins de 3 ans.

- *Élémentaire* : 1<sup>re</sup> à 4<sup>e</sup> années. *Moyen (ou pré-secondaire)* : 5<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> années. Les années 1 à 8 (*primaires*<sup>2</sup>) correspondent à une partie de l'enseignement obligatoire et sont généralement enseignées dans le même établissement.
- Il existe quatre types d'établissements d'enseignement *secondaire* : le *gymnasium*, de la 9<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> années ; les établissements du deuxième cycle spécialisés dans certains domaines – sciences, lettres – qui sélectionnent souvent les élèves à la fin de la 7<sup>e</sup> année ; les écoles techniques et artistiques de trois ou quatre ans ; et les écoles professionnelles de deux ou trois ans. Les écoles religieuses sont reconnues au même titre que les écoles laïques si elles respectent les conditions fixées par l'État.
- *Enseignement tertiaire* : les établissements d'enseignement supérieur (y compris les universités), les écoles supérieures spécialisées (y compris les écoles militaires), et les établissements indépendants – secteur public ou privé. On en comptait au total 88 en 2001, avec un peu moins de 260 000 étudiants.

Examens et passage d'un cycle à l'autre :

- Les enfants qui terminent le cycle élémentaire (1<sup>re</sup> à 4<sup>e</sup> années) reçoivent un certificat de leur école.
- À la fin de l'enseignement primaire (8<sup>e</sup> année), un autre certificat (fondé sur une évaluation interne par les enseignants) leur permet de poursuivre leurs études en 9<sup>e</sup> année.
- À la fin de la 12<sup>e</sup> année, des examens sont organisés par l'État ; un nouvel examen externe (*matura*) devait entrer en vigueur en 2003.

---

2. La traduction anglaise de l'article 26 de la loi sur l'enseignement public de 1991 (révisée en janvier 1999) utilise les termes suivants : *Junior grades* 1-4 ; *Middle* 5-8 ; *Primary* 1-8 ; *Secondary* 9-12 ; *Specialised secondary* 8-12 ; *Comprehensive* 1-12 ; *Vocational and technical schools* 8/9-12/13 ; *Vocational training schools* 7/8 pour une formation en 3 ans, ou 9-12 pour une formation en 4 ans, ou *vocational colleges* en 2 ans si l'entrée se fait après la fin du secondaire ; *Sports schools* ; *Art schools* ; *Special schools*. Beaucoup de documents du ministère utilisent des terminologies différentes.

## Caractéristiques particulières :

- Par suite de la diminution rapide du taux de natalité, au cours de l'année scolaire 2006/7, il y aura 31 % d'élèves en moins dans les classes de 1<sup>re</sup> à 4<sup>e</sup> années et 23 % de moins dans les classes de 5<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> années. Cette évolution est une préoccupation majeure du ministère et fonde sa politique d'optimisation des ressources.
- Système d'enseignement secondaire fragmenté et complexe.
- Montée rapide des effectifs de l'enseignement supérieur, de 120 000 en 1990 à 258 000 en 2000.

## Données statistiques<sup>3</sup>

Tableau 2. Taux de scolarisation par niveau d'éducation, 1999/2000

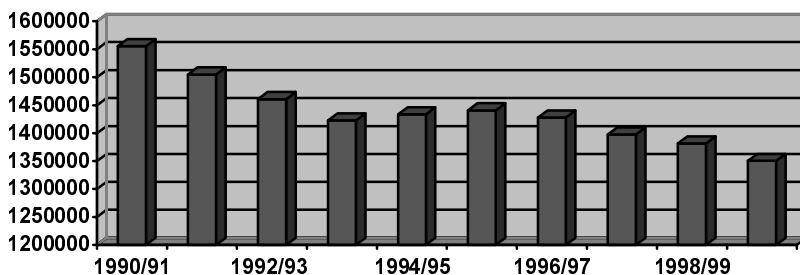
Niveau d'enseignement	Effectifs	% du groupe d'âge	Filles (% du total)	Ratio élèves/enseignant	Nombre d'écoles	Dont : Privées
Préscolaire (3-6 ans)	211 943	66.4		11:1	3 536	18
Primaire, années 1-8 (7-15 ans)	759 931	95 <sup>1</sup>	48	12:1	1 997	25
Secondaire, années 9-12 (15-19 ans)	340 271	67	49	11:1	1 154	56
Total Général		29		12:1	577	21
Professionnel Tertiaire		38		11:1	577	35
Total	258 230	35	57	10:1	92	
Universités					41 <sup>2</sup>	4
Autres					51	n.d.
<b>Total</b>	<b>1 570 375</b>				<b>6 779</b>	<b>159</b>

1. Le taux de scolarisation brut pour les années 1-4 est de 102 %, mais seulement de 87 % pour les années 5-8, une diminution importante et inacceptable.
2. D'après le MÉS, il y a 41 universités ; 29 sont publiques, 4 privées, 8 militaires. Il y a une faculté de pédagogie dans 10 universités pour la formation initiale des enseignants. Mais leurs programmes et leurs exigences ne sont pas coordonnés. Entretien, 23/10/2000.

Source : CEPS, Ljubljana, 2001.

3. Pour des statistiques à jour, voir le site Internet de l'Institut national de la statistique : <http://www.nsi/bg>.

Figure. 4. Nombre d'élèves dans les écoles primaires



Il existe un grand nombre d'élèves qui ont plus que l'âge moyen dans les petites classes, en particulier –comme on peut s'y attendre – dans les classes spéciales. Le tableau 3 combine les données des écoles polyvalentes et des écoles spéciales.

Tableau 3. Nombre d'élèves, par âge, en 1<sup>re</sup> année d'école primaire

Age	Effectifs en 1 <sup>re</sup> année	Effectifs de la 1 <sup>re</sup> à la 4 <sup>e</sup> années
5	87	556
6	5 491	8 912
7	75 680	81 792
8	5 356	88 671
9	2 043	96 791
10	1 230	94 560
11	654	10 901
12	385	4 817
13	251	2 768
14	151	1 658
15	85	996
16	38	269
17	65	102
18		56
19		50
20+		7

Source : Institut national de la statistique, 2000.

Tableau 4. Nombre de classes par année d'études dans les écoles polyvalentes, spécialisées et professionnelles

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/2001
Total	58 125	56 997	54 227	53 564	52 801	49 899
<b>Écoles polyvalentes</b>	<b>47 160</b>	<b>46 217</b>	<b>43 799</b>	<b>43 392</b>	<b>42 607</b>	<b>40 001</b>
Années 1-4	21 212	20 987	20 039	19 734	19 147	17 877
Années 5-8	18 882	18 367	17 297	17 274	17 156	15 984
Années 9-13	7 066	6 863	6 463	6 384	6 304	6 140
<b>Écoles spécialisées</b>	<b>1 492</b>	<b>1 505</b>	<b>1 382</b>	<b>1 366</b>	<b>1 587</b>	<b>1 492</b>
Années 1-4	708	732	683	683	744	727
Années 5-8i	741	734	660	648	783	717
Années 9-13i	43	39	39	35	60	48
<b>Écoles professionnelles</b>	<b>9 473</b>	<b>9 275</b>	<b>9 046</b>	<b>8 806</b>	<b>8 607</b>	<b>8 406</b>
Beaux-arts	285	291	262	240	231	185
Secondaires techniques et professionnelles	4 980	5 252	5 252	5 348	5 585	5 801
Écoles professionnelles post-secondaires	.	.	270	342	307	250
Écoles techniques/prof. secondaires	4 008	3 546	3 120	2 730	2 343	
Écoles techniques/prof. après les 6 <sup>e</sup> et 7 <sup>e</sup> années	200	186	142	121	112	
Après la 8 <sup>e</sup> année	.	.	.	25	29	
<b>Y COMPRIS PRIVÉES</b>	<b>287</b>	<b>365</b>	<b>417</b>	<b>472</b>	<b>525</b>	
<b>Écoles polyvalentes</b>	<b>177</b>	<b>222</b>	<b>285</b>	<b>305</b>	<b>351</b>	
Années 1-4	85	105	119	125	127	
Années 5-8	18	29	49	69	83	
Années 9-13	74	88	117	111	141	
<b>Écoles professionnelles</b>	<b>110</b>	<b>143</b>	<b>132</b>	<b>167</b>	<b>174</b>	
Écoles techniques secondaires	105	135	75	100	101	
Écoles professionnelles après l'enseignement secondaire	.	.	56	67	73	
Écoles secondaires techniques/professionnelles	5	8	1	-	-	

Source : Institut national de la statistique et MÉS, mars 2002.

Tableau 5. Nombre de classes, d'enseignants et d'élèves dans les écoles spéciales et les écoles polyvalentes par région, 1999/2000

RÉGIONS <sup>1</sup>	Années 1-4			Années 5-8			Années 9-12		
	Classes	Enseignants	Élèves	Classes	Enseignants	Élèves	Classes	Enseignants	Élèves
<b>TOTAL</b>	<b>19 891</b>	<b>23 820</b>	<b>392 876</b>	<b>17 939</b>	<b>32 479</b>	<b>364 679</b>	<b>6 364</b>	<b>12 183</b>	<b>145 642</b>
BLAGOEVGRAD	1 035	1 275	19 240	966	1 657	19 137	299	562	6 762
BOURGAS	1 085	1 298	22 201	977	1 677	20 147	351	688	8 216
VARNA	1 115	1 217	22 280	964	1 682	20 090	389	748	9 301
VELIKO TARNOVO	677	814	13 122	631	1 158	12 658	189	410	4 156
VIDIN	316	381	5 825	279	510	5 331	108	203	2 387
VRATZA	690	825	12 783	609	1 005	11 580	159	328	3 649
GABROVO	332	388	6 183	315	575	6 014	82	171	1 869
DOBRICH	601	762	11 942	517	1 003	10 284	177	376	3 943
KARDZHALI	546	759	9 698	545	1 116	9 652	134	294	2 896
KIUSTENDIL	399	471	7 672	383	681	7 656	107	191	2 183



Tableau 5 (suite) Nombre de classes, d'enseignants et d'élèves dans les écoles spéciales et les écoles polyvalentes par région, 1999/2000

RÉGIONS <sup>1</sup>	Années 1-4			Années 5-8			Années 9-12		
	Classes	Enseignants	Élèves	Classes	Enseignants	Élèves	Classes	Enseignants	Élèves
LOVECH	444	551	8 136	405	696	7 293	130	270	2 891
MONTANA	477	610	9 217	420	822	8 192	139	231	3 109
PAZARDZHIK	864	1027	17 319	754	1 331	15 830	183	395	4 347
PERNIK	352	433	6 603	341	591	6 675	96	181	2 087
PLEVEN	746	901	15 315	689	1092	14 432	178	398	4 092
PLOVDIV	1 638	1 884	34 554	1 471	2 666	31 701	555	953	13 181
RAZGRAD	485	538	9 146	397	727	7 539	82	154	1 726
ROUSSE	609	741	12 427	560	907	11 723	205	394	4 786
SMOLIAN	414	547	7 435	449	850	8 216	150	308	3 086
SILISTRA	414	499	7 664	343	639	6 566	96	185	2 218
SLIVEN	589	749	12 330	468	869	10 024	145	264	3 300
SOFIA (VILLE)	2 256	2 581	47 799	2 091	4 138	47 230	1 451	2 615	33 722
SOFIA	704	851	13 488	627	1 112	12 431	168	292	3 489
STARA ZAGORA	980	1 090	18 930	830	1468	16 780	263	498	6 048
TARGOVISHTE	399	487	8 073	364	687	7 017	58	111	1 263
HASKOVO	733	942	13 700	673	1 272	13 024	203	396	4 772
SHOUMEN	611	743	11 569	540	925	10 182	154	369	3 524
IAMBOL	380	456	8 225	331	623	7 275	113	198	2 639

1. Ce sont les 28 subdivisions du ministère de l'Éducation et des Sciences et non des régions administratives qui sont au nombre de 9.

Source : Institut national de la statistique.

## Administration publique et gouvernance

Le gouvernement bulgare est activement engagé dans un programme complexe visant à reconstruire l'administration à tous les niveaux. Il vise les objectifs suivants : (1) créer une administration de professionnels fondée sur le mérite et clairement orientée vers le service public ; (2) lutter contre la corruption<sup>4</sup> ; (3) assurer l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. Une nouvelle législation (loi sur l'administration et le service public) concrétise ce programme, mais sa mise en œuvre n'en est qu'à son stade initial<sup>5</sup>.

Dans le secteur public – notamment la protection sociale, la santé et l'éducation – le plus difficile est d'achever la transition d'une administration publique gérée à tous les niveaux de manière hiérarchique et d'une économie planifiée, dans laquelle l'État est prédominant, à un *service* public démocratique qui répond aux demandes croissantes des citoyens pour un service public de qualité.

L'analyse statistique de l'emploi dans le secteur public montre que si son importance est faible par rapport aux pays de l'OCDE, la part de l'emploi public dans la santé et l'éducation est disproportionnée (et seulement en faible diminution). Par exemple, si les effectifs des administrations centrales et des collectivités locales ont diminué globalement de 7.3 % de 1997 à 1993, la baisse n'a été que de 2.6 % dans l'éducation. Un personnel trop nombreux a bien entendu des conséquences financières pour l'éducation. Le budget de 2000 envisageait une diminution d'environ 10 % des effectifs de l'administration centrale et il était prévu d'étendre cette orientation au niveau régional et local.

Pour la mission de l'OCDE, l'administration publique en Bulgarie est encore fragmentée, sous-développée et passablement politisée. Les nominations politiques sont allées jusqu'au niveau de chef de département et parfois en-dessous. Cette tendance est contraire au développement d'un service public indépendant et professionnel et entraîne une rotation importante du personnel de direction avec les changements de gouvernements, ce qui implique évidemment une perte d'expérience et une instabilité. De plus, le niveau des rémunérations est extrêmement bas, de sorte qu'il est difficile d'attirer et de retenir un

---

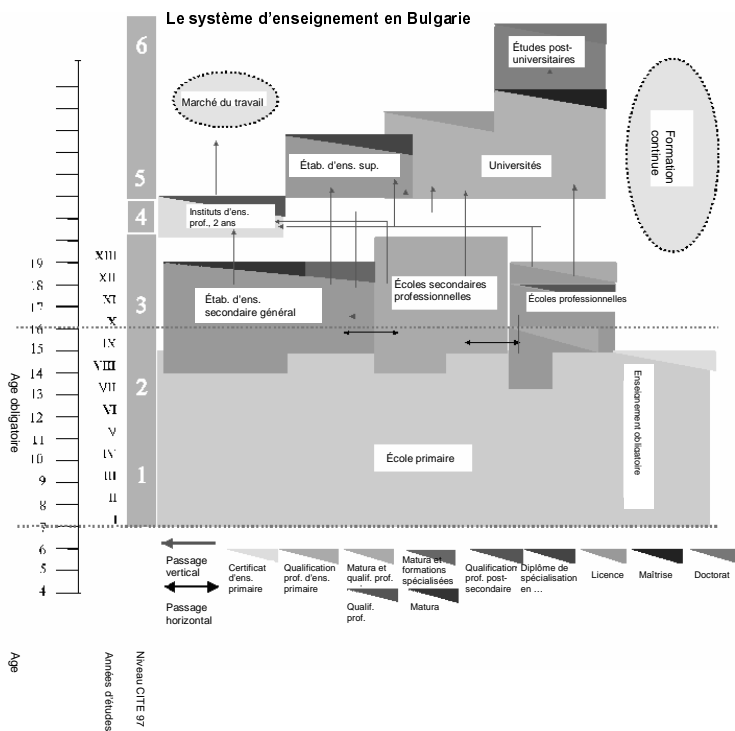
4. Le succès relatif remporté par le programme anti-corruption du Gouvernement se reflète dans le passage de la Bulgarie de la 63<sup>e</sup> à la 52<sup>e</sup> place dans le classement publié par *Transparency International*, septembre 2000. Informations de la Banque mondiale, février 2001.

5. Banque mondiale (2001), *Bulgaria: Country Economic Memorandum. The Dual Challenge of Transition and Accession*, Washington, février.

personnel compétent, en particulier pour les qualifications recherchées par le secteur privé.

Il est également important de mettre au point des dispositifs formalisés assurant une meilleure transparence, par exemple en déterminant et en rendant publiques des normes de services, en mesurant les performances par rapport à ces normes et en prévoyant des rapports publics annuels sur les résultats. La mission de l'OCDE a été encouragée dans ce sens en entendant fréquemment souhaiter une plus grande transparence dans les décisions, une planification en commun, et un partage de l'information, de la définition des priorités et des objectifs. Mais le ministère manque de capacités de planification stratégique et d'analyse des politiques, en particulier pour l'analyse économique et celle de l'impact des politiques publiques. La coordination et la coopération entre les différents ministères qui ont une responsabilité en matière de formation posent aussi un problème : elle dépend trop d'efforts ponctuels et individuels et pas suffisamment de dispositions formalisées. Le Conseil des ministres – où toutes les décisions d'affectation de crédits sont prises – pourrait jouer un rôle plus important à cet égard.

### *Le ministère de l'Éducation et des Sciences*



*Le Conseil des ministres* est responsable de la définition de la politique d'éducation. *Le ministère de l'Éducation et des Sciences* est, selon la législation, l'« administration responsable de la gestion du système éducatif », pour le compte du Conseil des ministres. Le ministère a donc un rôle de gestion plutôt que de définition de la politique d'éducation, bien qu'il ait le pouvoir d'édicter des décrets et d'« exercer un contrôle » sur tous les types et niveaux d'éducation, pré-scolaire et scolaire et sur les services annexes. Suivant une nouvelle loi sur les normes (« minimum de formation générale », juillet 1999), le ministère est aussi chargé de définir la durée des différents enseignements pour respecter les normes fixées par l'État et de veiller à l'application du programme d'études de base dans tous les établissements.

La nouvelle loi sur la formation professionnelle confie la responsabilité de cette formation à l'Agence nationale de la formation professionnelle, administrée par un conseil d'administration dans lequel le ministère est représenté, mais qui est présidé par une personnalité nommée par le Premier ministre. D'autres ministères, comme celui du Travail et de la Politique sociale et celui de la Santé, ainsi que les partenaires sociaux sont également représentés au conseil d'administration de l'Agence (voir plus loin).

*Les inspections de l'enseignement* sont, d'après la loi, « des subdivisions locales du ministère de l'Éducation et des Sciences » ; ce sont des entités légales, mais le ministère définit leur structure, leurs fonctions et leurs limites territoriales et emploie les inspecteurs.

Les municipalités assurent :

- L'enseignement obligatoire jusqu'à 16 ans.
- La sécurité des écoles et des maternelles, ainsi que la santé et la sécurité des enfants qu'elles accueillent.
- Le financement de la construction, de l'entretien, de l'équipement et des réparations des installations qui dépendent d'elles.
- Le financement nécessaire pour répondre aux normes fixées par la loi et pour appliquer les programmes des établissements municipaux.
- Les transports et les repas scolaires, l'aménagement et l'entretien des cantines, des dortoirs et des installations sportives et récréatives.
- Des subventions et une aide aux enfants qui relèvent de leur administration.

Les municipalités jouent donc un rôle essentiel dans la gestion quotidienne de l'enseignement obligatoire. Le ministère de l'Éducation et des Sciences n'a donc qu'un rôle *indirect* de régulation, d'assurance qualité, ainsi que d'assistance technique et de soutien de ces établissements scolaires, alors qu'il a un rôle plus direct de contrôle dans d'autres secteurs.

### *Problèmes de gouvernance*

Les nombreux entretiens de la mission de l'OCDE concernant les différents niveaux d'éducation ont été centrés sur deux questions principales : « Qui fait quoi en Bulgarie en matière d'éducation ? » et « Qui bénéficie du système éducatif ? »

*Qui fait quoi ?* La mission a été surprise de constater que l'on disposait de peu de données essentielles sur la gestion, non seulement au ministère de l'Éducation et des Sciences, mais aussi dans d'autres ministères (y compris les Finances), institutions et organismes. En dehors de la frustration évidente qu'implique l'absence de données précises pour l'examen, cette situation fait apparaître des problèmes plus profonds concernant l'efficacité de la gestion en Bulgarie. Il n'est pas raisonnable d'adopter une politique et de vouloir suivre ses résultats sans un recueil et une analyse systématiques de données. Dans une certaine mesure, ce problème résulte de la décentralisation, de sorte que des données essentielles n'existent souvent que dans différents endroits, sans relation avec l'organisme qui prend les décisions.

Après environ 50 ans de centralisation, le ministère de l'Éducation et des Sciences a commencé à déléguer une partie des responsabilités de l'enseignement aux autorités locales, telles que le financement et l'entretien des écoles et aux inspections régionales, par exemple le recrutement et le licenciement de chefs d'établissement, le contrôle de l'application de la législation et le suivi de la qualité de l'enseignement. Le ministère a conservé la responsabilité du contrôle du fonctionnement du secteur en définissant des normes d'enseignement et en adoptant des règles sur le niveau des rémunérations des enseignants, la dimension des classes et le nombre d'enseignants.

*Qui bénéficie du système ?* Incontestablement, le système éducatif bulgare est de bonne qualité si l'on en juge par le niveau élevé de ses élèves, qui est confirmé par les résultats remarquables dans les compétitions internationales et par le haut niveau de beaucoup des meilleures écoles visitées par la mission. Cependant, celle-ci a également constaté que l'accent était fortement mis sur la sélection « des meilleurs » plutôt que sur l'éducation pour tous. Le système favorise les étudiants qui ont de bons résultats, mais semble moins préoccupé de

retenir et de motiver les élèves moyens et faibles, qui constituent pourtant la grande majorité des futurs citoyens dans tous les pays.

Un taux de scolarisation faible après la 8<sup>e</sup> année (67 % seulement d'une cohorte) et un taux élevé d'abandon, en particulier parmi les minorités, montrent que le système ne répond pas actuellement aux besoins des jeunes les plus vulnérables. Au total, le taux d'abandon est estimé officiellement à 6 ou 7 % pendant l'enseignement obligatoire ; les chiffres réels sont probablement plus élevés, mais même avec 6 %, cela signifie que 45 000 enfants qui devraient être scolarisés ne le sont pas. En mettant de côté les discussions concernant le taux d'abandon lui-même (les chiffres avancés allaient de 6 à 30 %), il est clair que l'on ne fait pas assez pour *prévenir* les abandons en premier lieu, ou pour ramener les enfants à l'école. Les quelques centres associatifs qui pourraient apporter une aide manquent de personnel et de financement, ou sont menacés de fermeture<sup>6</sup>.

Les responsables du ministère de l'Éducation et les inspections locales ne semblent pas très concernés et ont souvent déclaré à la mission que les abandons touchaient « principalement les Roms ». Mais la loi sur l'enseignement obligatoire s'applique à *tous* les enfants bulgares, *quelle que soit leur origine ethnique* ; de plus, les statistiques et les données dont dispose la mission montrent que le problème ne se limite pas aux Roms. Il doit être abordé beaucoup plus sérieusement, à partir d'une analyse de l'environnement scolaire, du contenu et du processus d'enseignement, aussi bien que du contexte social. Tous les obstacles devraient être identifiés et surmontés dans la mesure du possible, au moins jusqu'à la 8<sup>e</sup> année.

### *Financement*

#### Problèmes généraux posés par le financement de l'éducation

Plusieurs rapports qui font autorité sur le financement de l'éducation en Bulgarie sont disponibles, certains ont été rédigés par des experts de la Banque mondiale (voir la bibliographie). La mission de l'OCDE a eu une série d'entretiens utiles avec le ministère des Finances, la direction des finances au ministère de l'Éducation et les collectivités locales. Les principales questions étudiées sont présentées ci-dessous, mais on peut consulter les rapports complets pour une image plus globale du financement des services publics en Bulgarie.

Pour les politiques éducatives, la question des ressources et de leur affectation est naturellement vitale dans tous les pays, mais en particulier dans ceux où, comme

---

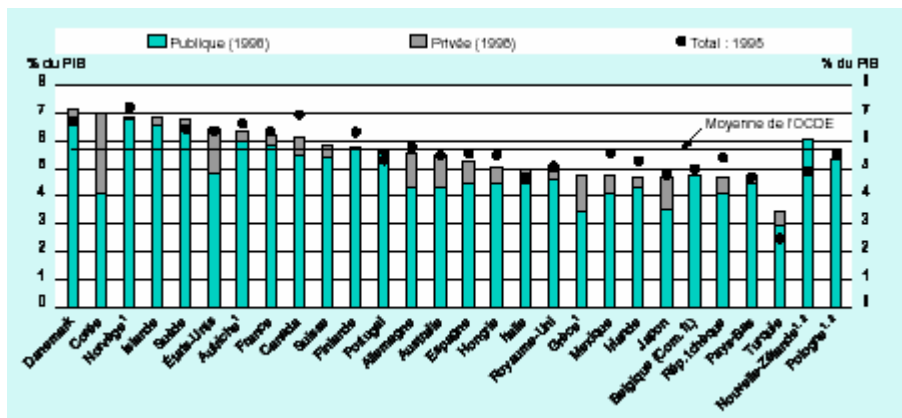
6. Voir par exemple le programme financé par Phare-CE intitulé « School for all » (École pour tous) à Sofia.

la Bulgarie, la part de l'éducation dans le PIB est faible en permanence et où les budgets se sont réduits en termes réels (voir tableau 1 du chapitre 1).

Tous les pays de l'OCDE investissent une proportion substantielle des ressources nationales dans l'éducation. Les données comparées pour 1998 montrent qu'ils ont dépensé au total 5.7 % de leur PIB global (et 12.9 % des dépenses publiques) pour l'éducation (figure 6). Le financement public de l'éducation est considéré comme une priorité sociale, même dans les pays dans lesquels le secteur public joue un rôle limité dans d'autres domaines. Dans onze pays de l'OCDE sur 17, l'investissement public et privé dans l'éducation a augmenté de plus de 5 % de 1995 à 1998, bien que cette progression soit souvent inférieure à celle du revenu national. Entre 4.6 et 16.2 % du total des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE est affecté aux enseignements primaire et secondaire avec un niveau d'investissement variable dans l'enseignement tertiaire (entre 1.6 et 5.6 %). Ces taux doivent naturellement être interprétés en tenant compte de la démographie et des taux de scolarisation. L'investissement au niveau pré-primaire est très variable<sup>7</sup>.

Figure 6. **Dépenses au titre des établissements d'enseignement en pourcentage du PIB (1995, 1998)**

Dépenses directes et indirectes au titre des établissements d'enseignement de sources publiques et privées, pour tous les niveaux d'enseignement, par source de fonds et année



1. Les subventions publiques sont comprises dans les fonds privés.

2. Dépenses publiques uniquement.

Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses totales de sources publiques ou privées au titre des établissements d'enseignement.

Source : OCDE (2001), tableau B2.1a.

7. OCDE (2001).

En Bulgarie par comparaison, les dépenses publiques d'éducation ont diminué, passant de 13 % en 1992 à 10 % en 1993, tandis que le pourcentage du PIB consacré à l'éducation tombait de 6.1 % en 1992 à 3.6 % en 1993, bien en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (5.7 %). La tendance actuelle est cependant plus encourageante : en 2001 et surtout en 2002, ce pourcentage est remonté à 4.1 et 5.1 %, ce qui le rapproche de la moyenne de l'OCDE.

Les pays diffèrent également par leur manière d'utiliser les fonds publics pour l'éducation. Les crédits peuvent être ouverts directement aux écoles, ou être transférés aux écoles par l'intermédiaire des ménages, par exemple grâce à des bons ; ou bien ils peuvent parvenir aux écoles par l'intermédiaire des collectivités locales.

Dans les pays se préparant à adhérer à l'UE, notamment la Bulgarie, des exigences strictes sont imposées pour surveiller leur capacité à gérer, suivre et contrôler efficacement les fonds accordés avant l'adhésion à l'UE et l'aide sous forme de Fonds structurels de l'UE après l'adhésion. Les sommes impliquées sont importantes : les transferts de fonds de l'UE à la Bulgarie avant l'adhésion à l'UE peuvent représenter plus de 2 % du PIB par an ; par exemple en 2000, ils constituaient 2.2 %, presque autant que ce que la Bulgarie dépense pour l'ensemble de son personnel de l'administration centrale, de l'éducation et de la santé<sup>8</sup>. Ces fonds sont transférés par l'intermédiaire de trois instruments financiers distincts, tous budgétés pour la période 2000-2006, l'un d'entre eux seulement (Phare-CE) concerne l'éducation et est spécifiquement ciblé sur la formation professionnelle en Bulgarie du Nord-Ouest et du Centre Sud.

Des problèmes cruciaux doivent être abordés, en particulier la cohérence, la coordination et la continuité de la programmation et de la gestion des dons de l'UE et leur intégration dans le Plan d'investissement public de la Bulgarie adopté par le Conseil des ministres. De plus, il faut faire face à un certain nombre d'enjeux politiques :

- renforcer la planification, la gestion et le contrôle des investissements publics au niveau régional ;
- veiller à la participation réelle des autorités locales et des différents acteurs à la planification, au suivi et à la transparence des mécanismes qui régissent les investissements publics ;

---

8. Banque mondiale (2001a), p. 48.



- adapter le système de gestion financière des municipalités, en donnant à celles-ci plus de capacité de contrôle des dépenses et de suivi, et en leur demandant de rendre davantage des comptes. Le système actuel laisse très peu d'autonomie budgétaire aux autorités locales, il mélange les fonctions centrales et locales et il dilue les responsabilités de telle manière qu'il existe très peu de transparence et d'incitation à une rationalisation des dépenses.
- continuer à agir en temps utile, de manière objective, cohérente et efficace contre la corruption en accélérant les réformes législatives, en diminuant la politisation du secteur public et en indiquant clairement que les conflits d'intérêt ne seront pas tolérés, à quelque niveau que ce soit.

### Questions particulières soulignées par la mission de l'OCDE

Les dépenses et l'affectation des ressources pour l'éducation posent un problème en Bulgarie. En termes d'efforts budgétaires, les dépenses du gouvernement pour l'éducation sont passées de 13 % en 1992 à 10 % en 1993, alors que le pourcentage du PIB dépensé sur l'éducation tombait de 6.1 % en 1992 à 3.6 % en 1993. Ce déclin s'est accompagné d'une inefficacité croissante dans la répartition et l'utilisation des ressources (voir ci-dessous) : la plus grande partie du budget a été consacrée à la rémunération des enseignants (de 60 % en 1992 à 71 % en 1993) et à l'énergie (13 %, essentiellement pour le chauffage, constant pendant la période). Très peu de crédits sont consacrés au matériel pédagogique (1 % seulement pour les bibliothèques et le matériel scolaire).

La différence de rémunérations à chaque échelon de la grille des salaires est de 8 leva seulement (environ 4 dollars) par mois, de sorte que la différence entre un enseignant débutant (niveau I) et celui qui a la qualification la plus élevée (niveau V) est de 40 leva (20 dollars) par mois seulement. Les enseignants ne sont donc pas incités à se perfectionner, d'autant plus que la formation continue peut être coûteuse. Une diminution des effectifs d'enseignants, s'accompagnant d'une amélioration du profil de carrière pour les enseignants restés en fonction permettraient des économies et une amélioration de la situation professionnelle et financière des enseignants.

En fonction de leur principale source de financement, les écoles sont classées en écoles « d'État » ou écoles « municipales ». Les écoles d'État, parmi lesquelles figurent les écoles spéciales et les écoles professionnelles sont financées directement par le ministère de l'Éducation ou par d'autres ministères. Les écoles municipales sont financées par trois sources différentes : (1) une dotation globale de la municipalité pour les services sociaux, dont l'éducation,

émanant du ministère des Finances ; (2) une fraction des ressources fiscales de la municipalité ; (3) des ressources extra-budgétaires collectées directement par les écoles.

Les établissements scolaires – à l’exception des 104 écoles qui participent à un projet pilote d’autonomie budgétaire – ne gèrent pas les crédits elles-mêmes. Les services sont fournis et payés par la municipalité ; les rémunérations sont aussi payées par les municipalités ; celles-ci assurent également l’entretien des bâtiments. L’autonomie budgétaire peut maintenant être étendue à tous les établissements<sup>9</sup>, ce qui réduira leur dépendance vis-à-vis de l’administration municipale.

Comme on l’a vu plus haut, ce mélange confus de sources de financement et de responsabilités au niveau central, municipal ou de l’établissement scolaire est un obstacle à la transparence. Il crée un environnement qui facilite le développement de la corruption, à petite ou à grande échelle. De plus, le ministère des Finances contrôle en fait les décisions qui devraient faire partie des fonctions du ministère de l’Éducation et des Sciences, qui a donc peu de possibilités de gérer les dépenses pour l’éducation et d’assurer que les municipalités et les établissements scolaires rendent bien des comptes sur leur gestion financière.

### **Commentaires reçus par la mission**

Beaucoup de collègues du ministère ont fait d’utiles commentaires aux membres de la mission lors de la rédaction de l’étude préliminaire. On peut les résumer comme suit :

- Le processus de décentralisation devrait aller de pair avec une plus grande transparence, en particulier pour les finances, pour rendre des comptes et pour un suivi global du système, avec pour objectif premier de garantir un accès égal à l’enseignement obligatoire de base à tous les citoyens bulgares, aussi bien en durée de scolarisation, qu’en qualité d’éducation. Le ministère de l’Éducation et des Sciences coopère activement avec le ministère des Finances, l’Institut national des statistiques, la Cour des comptes et le Syndicat national des municipalités pour assurer la cohérence des décisions en matière d’éducation.

---

9. Banque mondiale (2000).

- Depuis 2003, un nouveau système de financement de l'éducation par élève/étudiant (« le financement est attaché à l'élève ») a été mis en place. Il tient compte des diverses exigences des différents types de programmes d'études (professionnel, général, etc.). Comme les municipalités de Bulgarie ont des niveaux de ressources différents, l'État a l'intention de compléter les ressources de celles des régions frontalières, des municipalités petites ou isolées, ou de celles qui ont un niveau élevé de chômage et dont la population diminue. Les municipalités éloignées recevront également une aide pour le transport, on espère ainsi qu'il sera répondu aux préoccupations de la mission concernant la diminution des effectifs de l'enseignement moyen et secondaire.
- Le financement par élève devrait clarifier le « mélange confus » de financement par les autorités centrales, municipales et par l'école mentionné par la mission. S'assurer que la décentralisation s'accompagne d'une transparence tout au long de la chaîne reste un enjeu majeur.
- L'influence limitée du ministère de l'Éducation et des Sciences sur la planification et la répartition du budget de l'éducation fait toujours l'objet de discussions. Le nouveau mode de financement par élève a été organisé en fonction de normes définies par le ministère de l'Éducation et des Sciences et par la loi sur l'éducation nationale [art. 16(7)]. Le ministère de l'Éducation et des Sciences peut ainsi avoir une plus grande influence (même indirecte) sur la manière dont le financement est affecté, réparti, utilisé, contrôlé, et sur les audits effectués pour assurer le maximum d'efficacité et d'efficience.
- La distinction établie dans cette étude entre la conception de l'éducation en tant que « service public », ou d'un point de vue « économique » constitue un sujet de débat très utile pour les politiques publiques. Le ministère de l'Éducation et des Sciences, tout en encourageant l'esprit d'entreprise dans les établissements scolaires, s'oppose fortement à une perception trop économique de l'éducation, non seulement pour l'enseignement de base et l'enseignement secondaire, mais aussi pour l'enseignement supérieur. Il faut trouver un équilibre, en particulier du fait que les collectivités locales et les écoles sont confrontées à des difficultés que même la gestion la plus efficace ne suffirait pas à résoudre. L'instauration d'une gestion budgétaire autonome par les écoles, parallèlement à une meilleure

transparence vis-à-vis de la qualité de leur enseignement, devrait contribuer à résoudre ces problèmes.

L'Institut national de la statistique collaborera avec le ministère de l'Éducation et des Sciences à la conception et à la mise en œuvre d'une banque de données unifiée sur le système éducatif bulgare. Cela aidera le ministère à évaluer le système à partir de données fiables, recueillies et analysées suivant les méthodes et les indicateurs utilisés dans les pays de l'Union européenne.

### *Évolution des effectifs*

Comme on l'a vu, le taux de natalité a diminué brutalement et il a été indiqué à la mission qu'en 2006 il y aurait 31 % d'élèves de la 1<sup>re</sup> à la 4<sup>e</sup> années en moins par rapport à l'année 2000. Cette tendance à la baisse est apparue clairement depuis quelques années, les effectifs de ces classes tombant de 462 783 élèves en 1990 à 374 361 en 2000 (soit 20 % en moins). D'après le recensement de mars 2001, le groupe d'âge de moins de 10 ans représentait seulement 8.8 % de la population totale, au lieu de 14 % en 1985 et de 12 % en 1992.

Les conséquences pour l'enseignement sont évidentes. On aura besoin de moins de classes (et de moins d'écoles) pour les premières années de scolarité, mais il faudra un peu de temps avant que cette diminution brutale touche les classes supérieures. Par ailleurs, davantage d'élèves voudront poursuivre leurs études au deuxième cycle et dans l'enseignement supérieur et on ne peut donc s'attendre à une réduction à ces niveaux également. Les effectifs de la 9<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> années *augmenteront* de 22 % (par suite de la décision d'ajouter une classe à la fin de l'enseignement secondaire), mais il y aura une *diminution* de 23 % des effectifs de la 5<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> années et de 31 % de la 1<sup>re</sup> à la 4<sup>e</sup> années.

Lors de la visite de la mission, les partenaires rencontrés étaient conscients de ces problèmes, mais la mission a eu l'impression que l'on prenait peu de décisions pour réorienter les politiques en conséquence. La question délicate de l'optimisation d'un réseau d'écoles a été souvent discutée, mais davantage par rapport au problème de la viabilité des petites écoles que dans le cadre d'une politique plus large abordant les besoins éducatifs du pays au cours des deux prochaines décennies. Au cours des prochaines années par exemple, les responsables des politiques publiques devront élaborer et mettre en œuvre des plans nationaux et locaux pour mettre fin à la surcapacité des écoles, qui n'implique pas seulement une sous-utilisation des locaux, mais aussi un taux inacceptable d'élèves par maître.

Les décideurs aux niveaux national et local devraient travailler ensemble pour préparer et mettre en application un plan visant à inciter les enseignants à prendre une retraite anticipée et pour leur proposer une formation en vue d'une reconversion. Un plan est également nécessaire pour l'optimisation du réseau actuel d'établissements.

### ***Les flux d'élèves***

#### *L'éducation pré-scolaire et l'enseignement obligatoire*

Comme on l'a vu plus haut, tous les élèves ne terminent pas l'enseignement obligatoire jusqu'à la huitième année. Le tableau 6 montre par exemple que sur 113 593 élèves de première année en 1990, il n'en restait que 103 104 à la fin de la sixième année cinq ans plus tard et 72 985 seulement en huitième année deux après. La cohorte 1990 a donc perdu plus de 40 000 élèves en 1997, soit environ 35 %. Bien entendu, les inscriptions durant la période troublée des années 90 ont été affectées par bien d'autres facteurs que les abandons (surtout l'émigration, mais aussi les changements intervenus dans les types de formation), de sorte que ces chiffres représentent dans une certaine mesure une construction statistique artificielle. Mais ils illustrent les effets de la période de transition sur les effectifs et les flux d'élèves. Selon certaines indications, les *taux* de scolarisation (pourcentage d'un groupe d'âge) reviendraient à leur niveau antérieur, bien que la chute brutale des taux de natalité continue à influencer sur les *effectifs* inscrits.

Dans l'éducation pré-scolaire par exemple, les taux de scolarisation bruts se maintenaient à la fin des années 80 au niveau d'environ 68 % (66 % net). Ils ont ensuite diminué d'environ 10 % en 1991, juste après la libéralisation des prix, car beaucoup de familles ne pouvaient se permettre de payer les prix plus élevés des écoles maternelles. Mais après le choc initial, les parents ont recommencé progressivement à envoyer leurs enfants à la maternelle et le taux de scolarisation de 1998 était presque revenu à son niveau antérieur à 1991. (La capacité d'accueil des établissements reste sérieusement sous-utilisée – elle correspond à près de 80 % du groupe d'âge de 3 à 6 ans, soit beaucoup plus qu'en 1989, quand ce taux était de 72 % environ)<sup>10</sup>.

Les taux de scolarisation bruts dans l'enseignement obligatoire de base ont également diminué très fortement (voir tableau 6). Cette baisse a été l'une des plus fortes parmi les pays d'Europe centrale et orientale – de 98.4 % à 94.3 % en dix ans. Elle a surtout touché le premier cycle secondaire (5<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> années), tandis que les taux de scolarisation au niveau primaire restaient élevés et stables tout au

---

10. Gantcheva et Kolev (2001).

long des années 90 (99 % en 1990 et 98.8 % en 1999). Mais les effectifs de l'enseignement secondaire ont baissé de près de 9 % entre 1990 (90.8 %) et 1995/96 (82.1 %). Depuis, ils ont progressé légèrement jusqu'à 84.5 % en 1999, mais ils restent à un niveau bien inférieur à celui de la période qui a précédé la transition.

Nous expliquons cette évolution par l'apparition d'établissements du deuxième cycle secondaire qui admettent les élèves après la 7<sup>e</sup> année plutôt qu'après la 8<sup>e</sup>. Ils sont attrayants parce qu'ils offrent généralement davantage de cours de langues étrangères et d'informatique et de ce fait un certain nombre d'adolescents de 14 ans sont inscrits dans le deuxième cycle plutôt que dans le premier. Le taux de scolarisation global pour l'ensemble du groupe d'âge concerné par la scolarité obligatoire (7-15 ans), indépendamment du cycle dans lequel ils sont inscrits, est resté stable à environ 95 %.

Certains auteurs<sup>11</sup> font état d'informations sur une évolution négative de la population vis-à-vis de l'éducation, très influencée par le coût croissant de l'enseignement après les classes primaires. Cette question sera abordée de manière approfondie au chapitre 7 de cet examen.

### *L'enseignement post-obligatoire*

Les taux de scolarisation après l'enseignement obligatoire sont descendus en-dessous de leur niveau antérieur à la période de transition (à environ 62-65 % *du groupe d'âge*) et sont remontés seulement récemment. Malgré tout, en 2000 seulement 68 % des diplômés de la 8<sup>e</sup> année ont poursuivi des études post-obligatoires en 9<sup>e</sup> année.

Dans ce groupe, environ 56.8 % seulement des élèves sont entrés dans des écoles techniques ou professionnelles après la fin de l'enseignement obligatoire, soit un peu moins qu'en 1990 (60 %). Les taux d'inscription dans l'enseignement général ont augmenté en conséquence, de 40 % d'une cohorte en 9<sup>e</sup> année en 1990 à 43.2 % en 2000.

### *L'enseignement tertiaire*

À l'inverse, l'offre et la demande d'enseignement tertiaire ont très fortement augmenté. Si l'on prend pour base les chiffres de 1989/90, les effectifs avaient augmenté de 60 % au début de l'année universitaire 1998/99. Il est clair que beaucoup de jeunes ont préféré continuer des études plutôt que d'être confrontés aux dures réalités du marché du travail ; par ailleurs, de nouveaux

---

11. *Ibid.* p. 22.

établissements privés d'enseignement supérieur sont apparus et les universités publiques ont été autorisées à admettre des étudiants payants en plus de ceux qui sont admis gratuitement au titre du service public. En 1993, 35 % du groupe d'âge 19-24 ans étaient inscrits dans un type quelconque d'enseignement tertiaire<sup>12</sup>.

### *Les redoublements*

Le tableau 6 montre que le nombre de redoublants a diminué de manière spectaculaire depuis 1990, jusqu'aux deux tiers dans le cas des quatre premières années. Les raisons de cette évolution ne sont pas claires, mais la tendance est encourageante. Le redoublement est souvent une étape vers l'abandon ; cependant, faire passer d'une classe à l'autre les élèves dont le niveau est insuffisant, sans leur apporter une aide adéquate n'est pas nécessairement dans leur intérêt. Au niveau des établissements, la mission de l'OCDE a trouvé peu d'indices d'un diagnostic systématique et d'une aide en faveur des élèves les plus faibles, mais peut-être en existe-t-il plus que ce qu'elle a pu observer.

Il serait utile que les enseignants reçoivent une meilleure formation initiale et continue (et de meilleurs outils) pour une évaluation formative continue des progrès des élèves par comparaison à des normes. C'est apparemment l'un des objectifs du projet de la Banque mondiale et du Gouvernement bulgare, qui comporte un important élément concernant le programme d'études et les normes d'évaluation. La question de la prévention des abandons par *un diagnostic précoce et une aide aux difficultés d'apprentissage* devrait être abordée sérieusement.

---

12. Le système des droits d'inscription a été instauré par un amendement apporté en 1999 à la loi sur l'enseignement supérieur ; il remplace le système de 1991 prévoyant un double système d'enseignement supérieur public gratuit et payant. D'autres amendements à la loi sur l'enseignement supérieur ont été apportés en 2002.

Tableau 6. Effectifs et redoublements le 1<sup>er</sup> octobre, 1990-2000

	2000 Effectifs	2000 Redou- blements	1997 Effectifs	1997 Redou- blements	1995 Effectifs	1995 Redou- blements	1992 Effectifs	1992 Redou- blements	1990 Effectifs	1990 Redou- blements
<b>TOTAL pour le PAYS</b>	<b>1 074 946</b>	<b>17 876</b>	<b>1 143 405</b>	<b>28 769</b>	<b>1 190 475</b>	<b>35 686</b>	<b>1 265 498</b>	<b>52 662</b>	<b>1 318 762</b>	<b>49 947</b>
<b>Années 1-4</b>	<b>374 361</b>	<b>8 873</b>	<b>425 511</b>	<b>14 046</b>	<b>433 926</b>	<b>15 371</b>	<b>435 976</b>	<b>24 470</b>	<b>462 783</b>	<b>22 690</b>
Préparatoire	4 127	19	4 238	29	3 566	18	2 729	30	2 340	23
1 <sup>re</sup> année	87 037	1 494	106 847	3 197	111 907	3 327	110 516	6 443	113 593	5 929
2 <sup>e</sup> année	90 672	3 290	105 444	4 454	109 134	4 647	104 626	4 677	109 288	4 335
3 <sup>e</sup> année	92 003	2 006	105 453	3 088	106 950	3 532	107 326	4 954	113 436	4 490
4 <sup>e</sup> année	100 522	2 064	103 529	3 278	102 369	3 847	110 779	8 366	124 126	7 913
<b>5<sup>e</sup>-8<sup>e</sup> années</b>	<b>363 787</b>	<b>7 558</b>	<b>368 917</b>	<b>11 984</b>	<b>383 940</b>	<b>15 533</b>	<b>452 196</b>	<b>24 327</b>	<b>509 681</b>	<b>20 974</b>
5 <sup>e</sup> année	101 112	2 901	103 955	4 224	10 634	5 421	112 128	7 719	134 087	6 911
6 <sup>e</sup> année	100 172	2 029	97 214	3 258	103 104	4 645	115 653	7 267	130 277	6 082
7 <sup>e</sup> année	96 602	1 592	94 763	2 712	98 812	3 266	123 504	5 554	130 091	4 773
8 <sup>e</sup> année	65 901	1 036	72 985	1 790	79 390	2 201	100 911	3 787	115 226	3 208
<b>9<sup>e</sup>-12<sup>e</sup> années</b>	<b>336 798</b>	<b>1 445</b>	<b>348 977</b>	<b>2 739</b>	<b>372 609</b>	<b>4 792</b>	<b>377 326</b>	<b>3 865</b>	<b>394 463</b>	<b>3 502</b>
Préparatoire	-	-	14 967	-	14 362	1	12 675	2	7 708	5
8 <sup>e</sup> année	27 838	14	15 116	16	14 470	5	12 183	9	7 365	792
9 <sup>e</sup> année	91 557	747	97 006	1 341	108 314	2 711	116 748	2 939	129 190	2583
10 <sup>e</sup> année	96 489	461	89 879	947	107 017	1 594	107 624	629	125 078	118
11 <sup>e</sup> année	80 298	205	90 971	408	95 275	444	99 321	286	101 880	4
12 <sup>e</sup> année	38 177	18	36 593	25	30 936	23	27 686	0	22 037	0
13 <sup>e</sup> année	2 439	-	4 445	2	2 235	4	1 089	0	1 205	0

Source : MÉS, mars 2002.



## ***Types d'établissements***

D'après la loi sur l'enseignement public (article 26), l'enseignement peut être donné par ces différents types d'établissements :

1. Élémentaire – 1<sup>re</sup> à 4<sup>e</sup> années
2. Moyen – 5<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> années
3. Primaire – 1<sup>re</sup> à 8<sup>e</sup> années
4. Secondaire – 9<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> années
5. Secondaire spécialisé – 8<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> années
6. Polyvalent – 1<sup>re</sup> à 12<sup>e</sup> années
7. Professionnel – de la 8<sup>e</sup> ou 9<sup>e</sup> années à la 12<sup>e</sup>
8. Technique – trois ans à partir de la 6<sup>e</sup> ou 7<sup>e</sup> années ; ou quatre ans après la 9<sup>e</sup> année ; ou deux ans après la fin de l'enseignement secondaire
9. Éducation sportive
10. Beaux-Arts
11. Éducation spéciale

Les écoles de différents types et niveaux sont souvent logées dans le même bâtiment et dirigées par le même chef d'établissement. Le tableau 7 donne les combinaisons possibles d'années et de niveaux de scolarité.

**Tableau 7. Combinaisons d'années et de niveaux de scolarité**

1-2	1-9	1-12
1-4	4-8	7-12
1-8	4-12	7-12

Source : Adkins (1999), p. 4.

## *Les problèmes liés au type d'école*

*Obstacles possibles à la scolarisation après la 4<sup>e</sup> ou la 8<sup>e</sup> années.* Dans les zones rurales, on trouve surtout les types d'école figurant dans la première colonne du tableau 7. Le type le plus répandu d'école de village comporte les niveaux élémentaire (1 à 4) et moyen (5 à 8). Le ministère souhaite maintenir des écoles élémentaires dans la plupart des villages et assurer le ramassage scolaire pour les écoles moyennes. Mais en réalité, les écoles moyennes et secondaires sont-elles accessibles aux enfants des zones rurales ? La baisse des effectifs aux niveaux moyen et secondaire est-elle liée à une limitation des possibilités d'accès (par exemple à un manque de moyens de transport) ?

*Incertitudes sur l'avenir des écoles polyvalentes et de proximité.* L'enseignement secondaire peut être suivi dans des écoles secondaires polyvalentes (1<sup>re</sup> à 12<sup>e</sup> années), dans des classes secondaires ou dans des écoles secondaires spécialisées (*gymnasia*). L'avenir des écoles secondaires polyvalentes est problématique et est lié à l'accent mis davantage sur une sélection précoce dans les écoles spécialisées et sélectives (ou même élitistes)<sup>13</sup>. Les parents ne croient pas que leurs enfants seront suffisamment préparés à entrer à l'université s'ils étudient dans une école polyvalente. Les *gymnasia*, ou les écoles spécialisées sélectives offrent d'après eux de meilleurs chances. Mais les élèves moyens, ceux qui apprennent lentement, ou ceux qui n'ont pas encore décidé de leurs études ultérieures restent en arrière et les écoles polyvalentes deviennent en fait des établissements dépotoirs. C'est démoralisant pour les élèves et pour les enseignants et cela pourrait contribuer à expliquer l'augmentation des abandons après la 7<sup>e</sup> ou la 8<sup>e</sup> années.

*Sélection plutôt qu'éducation.* Un système national d'enseignement a les mêmes devoirs vis-à-vis de tous les enfants. Trop souvent, et de façon assez générale dans les anciens pays socialistes, les écoles paraissent plus intéressées à en sélectionner quelques-uns qu'à leur donner à tous une éducation. En Bulgarie, les *gymnasia* ou les écoles spécialisées sélectionnent les élèves mis en compétition, souvent dès la 7<sup>e</sup> année ; un *gymnasium* visité par la mission était fier d'avoir sélectionné 78 élèves pour la 8<sup>e</sup> année parmi 1 000 candidats. On ne

---

13. Une école polyvalente (1<sup>re</sup> à 12<sup>e</sup> années) visitée par la mission n'avait pas eu de classes de la 9<sup>e</sup> à la 11<sup>e</sup> années pendant plusieurs années, mais avait quelques étudiants de 10<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années : « presque tous les élèves quittent l'établissement pour des écoles spécialisées après la 7<sup>e</sup> ou la 8<sup>e</sup> années [...] les écoles polyvalentes deviennent des dépotoirs, où ne restent que ceux qui n'ont pu entrer dans une école spécialisée [...] il nous faut travailler dur pour attirer et retenir les élèves, bien que nous vivions dans une zone de recrutement de 17 000 habitants ». Entretien, 31 octobre 2000.

s'intéressait pas à ce qu'il était advenu des 922 autres. Il est bien entendu beaucoup plus facile (et plus agréable) de sélectionner et d'enseigner les « meilleurs », plutôt que de donner un enseignement à tous, mais c'est précisément le défi auquel doit faire face un système d'enseignement public pour servir le pays dans son ensemble.

### ***Principaux éléments influant sur la politique en matière d'éducation***

*Adhésion à l'Union européenne.* La Bulgarie a beaucoup progressé ces dernières années en instaurant une stabilité macro-économique et en accélérant les réformes structurelles. Les négociations avec l'UE en vue de l'« Acquis communautaire » ont commencé. Le récent mémorandum économique national de la Banque mondiale intitulé *Bulgaria : The Dual Challenge of Transition and Accession* (« Bulgarie : le double enjeu de la transition et de l'adhésion »)<sup>14</sup> examine en détail les progrès accomplis par la Bulgarie dans plusieurs secteurs. Si la Bulgarie est félicitée pour ses efforts impressionnants en matière de réforme de l'administration publique, plusieurs questions sont posées qui se font l'écho des préoccupations de l'équipe de l'OCDE en ce qui concerne l'éducation.

En premier lieu, les capacités financières et institutionnelles : il faut doter le secteur de l'éducation de personnel en nombre suffisant et avec les compétences nécessaires, créer les structures et les dispositifs adéquats, assurer une coordination des acteurs et mettre en place des contrôles efficaces pour rendre des comptes. L'un des grands enjeux consistera à adapter le système de financement municipal et à assurer que la décentralisation s'accompagne d'une transparence de la gestion publique tout le long de la chaîne.

En second lieu, le marché du travail actuel : il est essentiel que les établissements scolaires et le système d'enseignement supérieur produisent des diplômés disposant des compétences leur permettant de s'adapter à l'évolution d'une économie prête à concurrencer les autres pays de l'UE. Dans une économie en transition, qui souffre d'un chômage élevé des jeunes, il est essentiel que toutes les compétences soient utilisées de manière productive.

En troisième lieu, la protection sociale : vu les tendances démographiques du pays (taux de natalité diminuant rapidement et forte proportion de la population ayant passé l'âge de travailler), le système ancien d'assistance sociale n'a pas pu répondre à la croissance de la pauvreté et du chômage. Le lien entre pauvreté des enfants et niveau d'éducation a été bien mis en évidence. En

---

14. Banque mondiale (2001a).

Bulgarie, l'écart entre les ménages les plus pauvres et les plus riches s'accroît. En 1992 par exemple, 9 % des dépenses d'éducation concernaient les 20 % des enfants les plus pauvres, alors que 46 % de ces dépenses étaient consacrées aux enfants les plus aisés. En 1998, les enfants les plus pauvres ne bénéficiaient que de 4.6 % des dépenses d'éducation par rapport à 51 % pour les plus aisés<sup>15</sup>. La détérioration de la situation des enfants (nutrition, santé), combinée avec le coût privé croissant de la scolarité, peuvent sévèrement limiter l'accès à l'éducation et l'équité pour un nombre croissant d'enfants bulgares.

### *Disparités régionales*

Le tableau 8 résume plusieurs éléments du développement matériel et humain dans différentes régions de la Bulgarie. On peut en tirer la conclusion que les régions défavorisées sur le plan économique et social tendent également à être défavorisées en matière d'éducation.

La mission de l'OCDE souhaite cependant souligner qu'il y a des exemples d'excellentes pratiques (et résultats) en matière d'éducation dans toutes les régions et qu'il n'y a pas de corrélation directe entre le niveau des ressources et la qualité de l'enseignement dans les classes. Bien entendu, un minimum est cependant nécessaire : une scolarité d'un niveau acceptable doit être possible, accessible et dispensée dans un environnement sûr, propre et raisonnablement confortable pour les enfants et leurs enseignants. Mais il serait simpliste de penser qu'il existe un lien direct entre ressources et qualité.

---

15. Gantcheva et Kolev (1999), p. 21.

Tableau 8. Éléments de l'indice du développement humain municipal (IDHM) en Bulgarie

Éléments	IDHM faible	IDHM moyen	IDHM élevé
Seuil	Moins de 0,730	De 0,730 à 0,770	0,771 et au-dessus
Nombre de municipalités	82	141	39
Répartition rurale/urbaine	Principalement rurale Ex. : <i>Opaka, Zaveč</i>	Zones récemment urbanisées (statut urbain décerné les 4-5 dernières décennies) à l'exception des centres de départements Ex. : <i>Strajitza, Sozopol, Yablanitza</i>	Principalement urbaine ou dans le cas de zones rurales, avec une production agricole intensive Ex. : <i>tous les centres de départements avec un IDHM élevé (ville de Sofia, Veliko Turnovo, Plovdiv) et Suhindol</i>
Territoire	Municipalités petites et isolées surtout Ex. : <i>Kaynardja, Djebel</i>	Petites municipalités avec infrastructure se détériorant ou centres de départements en décadence industrielle. Ex. : <i>Vidin, Pernik, Yakoruda</i>	Grandes ou petites municipalités qui font partie des réseaux d'infrastructures ou qui ont certains avantages (tourisme, production diversifiée, grande route, investissements étrangers). Ex. : <i>Burgas, Primorsko, Bansko</i>
Base économique et durabilité des conditions du DH	Dépendant de 1 ou 2 industries locales. Très vulnérable à un changement dans l'environnement économique Ex. : <i>Rakitovo, Kotel, Saedinenie</i>	PME plus développées. Grandes entreprises en déclin, généralement menacées de liquidation Ex. : <i>Pazardjik, Vidin, Asenovgrad</i>	Diversité économique généralement, avec part importante des services. Pour les petites municipalités, présence de centres viables de croissance dynamisant l'économie Ex. : <i>Sofia, Sevlievo, Ruse</i>
Composition ethnique	Forte concentration de minorités ethniques Ex. : <i>Ruen, Chernoochere</i>	Concentration moyenne de minorités ethniques Ex. : <i>Kyustendil, Etropole, Roman</i>	Concentration faible de minorités, sauf dans les municipalités comportant des poches de pauvreté avec des Roms. Ex. : <i>Smolyan, Troyan. Exemple de municipalité avec un IDHM élevé et des poches de pauvreté : Plovdiv</i>
Niveau d'éducation	Faible (avec peu de liens avec le marché du travail) Ex. : <i>Kirkovo, Mornchilgrad, Djebel</i>	Niveau moyen, mais en baisse Ex. : <i>Tervel, Kavarna</i>	Généralement élevé ; dans certains cas, c'est un facteur essentiel d'un niveau élevé d'IDHM. Ex. : <i>Veliko Turnovo, Svishtov, Polski Trambesh</i>

Tableau 8. Éléments de l'indice du développement humain municipal (IDHM) en Bulgarie (suite)

Éléments	IDHM faible	IDHM moyen	IDHM élevé
Niveau et conditions de la productivité	Productivité faible, grande intensité de main-d'œuvre, base de la production mono-sectorielle. Peu de possibilités de négociation de meilleures conditions de travail, peu de possibilités de mobilité, seulement l'émigration/immigration <i>Ex. : Tvarditza, Isperih, Krumovgrad</i>	Niveau moyen de productivité, répartition sectorielle plus diverse, un peu plus de possibilités sur le marché du travail (bien que la mobilité soit encore limitée) <i>Ex. : Stara Zagora, Targoviste</i>	Niveau moyen et élevé de productivité, secteur des services développé, beaucoup de possibilités de mobilité de la main-d'œuvre <i>Ex. : Sofia, Varna</i>
Dépendance envers les subventions	Élevée dans tous les cas (la plupart des municipalités seraient tombées bien en-dessous de l'IDHM actuel sans l'élément de redistribution) <i>Ex. : Hayrecin, Dimovo, Kocheritovo</i>	En général, les subventions ne sont pas aussi élevées, mais elles ont cependant un poids important dans le budget (certaines municipalités passeraient à un niveau inférieur sans elles) <i>Ex. : Ardino, Vetrino, Knezha</i>	Généralement faible avec quelques exceptions. (Note : Certaines municipalités passeraient à un niveau inférieur sans subventions) <i>Ex. pour un IDHM élevé sans subventions : Suhindol, Lyaskovez, Pleven</i> Pour un IDHM élevé avec subventions : <i>Dryanovo, Razlog, Smolyan</i>
Chômage	Élevé atteignant un niveau critique <i>Ex. : Dimovo, Bregovo, Borino</i>	Élevé <i>Ex. : la plupart des villes moyennes et petites de ce niveau</i>	Généralement faible sauf pour les municipalités dépendant fortement des subventions <i>Ex. avec un chômage faible : Sofia, Plovdiv</i> <i>Avec un chômage plus élevé et un IDHM élevé : Tarnovo, Smolyan, Moritana</i>

Source : UNDP Bulgarian Human Development Report 2000.



### *Chapitre 3*

## **ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE ET ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL**

Le chapitre porte sur l'enseignement scolaire dispensé pendant le cycle obligatoire et sur l'enseignement général post-obligatoire. Il décrit les changements apportés récemment à la structure des programmes d'enseignement, les normes en matière d'éducation, les méthodes d'enseignement, les acquis et les dispositifs d'évaluation.

Le chapitre 2 a présenté la structure et les caractéristiques du système éducatif, ainsi que les données statistiques le concernant. Ce chapitre porte essentiellement sur l'enseignement scolaire obligatoire et sur l'enseignement général post-obligatoire (la formation professionnelle est étudiée au chapitre 6).

### **Le programme d'études prévu et appliqué**

La loi sur l'enseignement public donne à l'État (ministère de l'Éducation et des Sciences) la responsabilité de la définition des matières du programme et des horaires à leur consacrer ; de l'approbation des manuels scolaires et de la définition des exigences des examens. Des inspections régionales veillent à l'application des programmes et assistent les enseignants à cet effet.

Il manque encore un cadre global pour le contrôle de la qualité, permettant au ministre de recevoir des informations régulières et fiables sur la qualité de l'enseignement, qui peuvent servir de base aux modifications des politiques et de la législation. La mission de l'OCDE craint qu'une décentralisation, bien que souhaitable en soi, n'enlève au ministère des moyens de s'assurer que les autorités locales rendent compte de la qualité de l'enseignement qu'elles donnent. La décentralisation sans la transparence est une arme à double tranchant.

Le projet actuel de la Banque mondiale et du Gouvernement de la Bulgarie sur la « Modernisation de l'éducation » met l'accent sur la mise en place de ce cadre global. Il comporte par exemple un élément concernant les normes et l'évaluation de l'enseignement, notamment un système d'évaluation externe élaboré et assuré par une unité d'évaluation semi-indépendante liée au ministère de l'Éducation et des Sciences.



## ***Le programme prévu : normes, objectifs et conception***

Dans tout système éducatif, il existe des pressions contradictoires, d'un côté pour des normes nationales et pour un programme de base obligatoire et de l'autre pour des programmes adaptables tenant compte des situations locales. Il n'est pas facile de concilier ces tendances : la centralisation met l'accent sur la simplicité, la normalisation et l'efficacité sociale ; la décentralisation implique une plus grande complexité et permet plus d'adaptabilité et une meilleure réponse aux besoins individuels. Dans l'ensemble, en Bulgarie, la conception et l'esprit du programme d'études penchent plutôt du côté de la centralisation.

Le programme officiel d'études est très exigeant par son volume et par le niveau des connaissances exigées. Si l'on ne peut qu'approuver la recherche de l'excellence et un niveau élevé d'aspirations, il faut constater que le programme est surchargé, favorable aux élèves qui ont un bon niveau scolaire et qu'il s'attache peu aux aspects pratiques de l'apprentissage et à la préparation des élèves à un monde du travail changeant. La mission a remarqué que la réponse habituelle à la surcharge des programmes consiste : (a) à augmenter les heures d'enseignement, (b) à envisager de prolonger d'une année l'enseignement secondaire, ou (c) à ajouter de nouvelles matières, plutôt qu'à alléger certaines des matières existantes. Aucune de ces réponses n'aborde directement le problème de la surcharge des programmes.

Jusqu'à une date récente, les programmes d'études étaient élaborés par des équipes d'experts pour chaque matière, avec relativement peu de coordination entre ces matières et peu d'attention aux objectifs éducatifs globaux. Les groupes de travail, au moins pour ce qui concerne l'enseignement général, étaient – et sont encore – fortement influencés par les représentants des universités. Cela pouvait garantir une rigueur dans la définition des contenus, mais ce n'était peut-être pas la meilleure manière de construire un programme équilibré, adapté à tous les niveaux des élèves et aux changements économiques et sociaux intervenus en Bulgarie.

### *Normes d'enseignement*

Deux grandes tendances apparaissent aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique : la recherche de normes pour garantir la qualité de l'enseignement ; et une priorité donnée à l'application des connaissances aux problèmes réels de la vie plutôt qu'à leur simple acquisition. Ces deux tendances se fondent sur l'idée que la qualité de l'enseignement dépend de la manière dont l'esprit est *formé* et non de la manière dont il est *rempli*.

Les éducateurs bulgares sont bien conscients du fait qu'une grande partie de l'enseignement scolaire et universitaire est aujourd'hui fondée sur l'acquisition de connaissances, plutôt que sur le développement d'une capacité de réflexion analytique et critique et sur des applications pratiques. Bien entendu, les progrès de l'apprentissage nécessitent des connaissances de base solides en littérature et en calcul et un niveau suffisant de connaissances factuelles, mais il ne faut pas s'arrêter là. La vie moderne a besoin de jeunes qui peuvent évaluer ce qu'ils voient dans le monde autour d'eux et agir de façon responsable et créative. L'enseignement moderne devrait donc chercher à produire des jeunes capables d'agir par eux-mêmes, de se former un jugement raisonnable à partir d'une évaluation intelligente des faits. À côté des connaissances factuelles, on a besoin de raisonnement, de jugement, d'action et d'imagination.

L'élaboration de normes d'enseignement général a commencé en 1993, et même plus tôt pour certaines matières. Ce travail n'était pas très bien coordonné et bénéficiait de fort peu de directives de la part du ministère de l'Éducation et des Sciences. Plusieurs projets ont été abandonnés par suite des changements politiques, de 1993 à 1997, mais après la crise de 1997 ce travail est apparu plus urgent. À partir de 1998, le ministère a élaboré un ensemble plus cohérent de Normes nationales en définissant les niveaux à atteindre par tous les élèves, ainsi que des programmes d'études spécifiant les contenus et les questions à étudier pour chaque matière et chaque classe. Pour compléter ce dispositif, un cadre national d'évaluation – se référant aux normes et aux programmes – a été créé, qui définissait les principales caractéristiques de l'évaluation, de l'enregistrement et de la diffusion des résultats, de l'évaluation des qualifications acquises par l'enseignement professionnel<sup>1</sup>, et du nouvel examen (*matura*, voir ci-dessous) de fin d'études secondaires, qui se réfère à des normes nationales et peut aussi servir à la sélection pour l'entrée dans l'enseignement supérieur.

### *Normes d'enseignement : les perspectives*

Il est clair pour la mission que les enseignants auront besoin de beaucoup d'aide et de formation continue pour faire face à ces innovations. La question essentielle est la suivante : plus il y a de souplesse et de complexité, plus on exige de compétences et d'implication des enseignants, ainsi que de changement de la culture de l'école.

Plusieurs pays de l'OCDE ont élaboré des programmes en suivant les mêmes orientations que celles que l'on peut observer en Bulgarie aujourd'hui.

---

1. Dans l'enseignement professionnel, ce travail a bénéficié de l'aide du programme Phare. Les employeurs ont été impliqués et l'on a pris soin d'aligner les normes bulgares sur les normes européennes.

L'expérience montre que plus le processus d'apprentissage et les résultats que l'on en attend sont diversifiés et complexes, plus il est difficile de définir des programmes détaillés et prédéterminés à l'extérieur. Autrement dit, lorsque les résultats attendus de l'apprentissage vont au-delà de la maîtrise des connaissances et compétences de base, il devient plus difficile de planifier de manière centralisée le contenu de l'enseignement. À la lumière d'expériences étrangères, la Bulgarie – comme tout autre pays dans lequel on demande que les résultats de l'enseignement répondent aux nouveaux besoins économiques et sociaux – devra promouvoir une préparation active de l'enseignement au niveau de l'école. Les enseignants ne devraient pas seulement décider de la manière dont ils enseignent certaines matières, mais ils devront aussi clarifier et conceptualiser les objectifs finaux de leur enseignement, pour identifier clairement le lien entre la matière qu'ils enseignent et la mission de l'école tout entière.

Un enseignement centré sur l'élève et plus individualisé demande également plus de temps, de sorte que les enseignants doivent avoir davantage de liberté pour adapter les emplois du temps officiels en fonction des besoins des élèves pour maîtriser les compétences exigées par les normes.

Une série de problèmes restent à résoudre :

- Il ne semble pas y avoir de mécanisme pour aborder les normes de manière « horizontale », ou interdisciplinaire, pour s'assurer qu'un élève moyen peut faire face à toutes les exigences qui correspondent à un âge ou à un niveau de scolarité donnés. Il faudrait par exemple poser la question « qu'est-ce que l'on exige d'un enfant de 13 ans avec une capacité moyenne au cours d'une année ? » Un comité de coordination devrait être chargé d'étudier les projets de normes de manière interdisciplinaire, pour s'assurer que le total des exigences imposées à un niveau donné ne dépasse pas les capacités d'élèves et d'enseignants moyens dans une école moyenne.
- De même, les normes élaborées pour chaque matière ne paraissent pas avoir été conçues de manière à pouvoir être adaptées (par les enseignants, ou les spécialistes des méthodes d'enseignement) aux besoins d'élèves ayant des besoins spéciaux. Un spécialiste chargé de l'enseignement des élèves ayant des besoins spéciaux devrait rejoindre chaque groupe de travail par matière, pour faire office d'expert/consultant et pour s'assurer que les normes ne deviennent pas des obstacles pour les élèves qui ont des besoins spéciaux.

- L'expertise disponible en matière d'évaluation et de mesure de l'enseignement est actuellement dispersée entre un grand nombre d'organismes et d'institutions et il n'existe pas encore de stratégie claire visant à créer une fonction nationale cohérente et facilement identifiable de suivi de la qualité pour aider à la prise de décision du ministère. Le projet Banque mondiale/Gouvernement bulgare de « Modernisation de l'éducation » prévoit la création d'une unité nationale d'évaluation, pour mobiliser et développer l'expertise existante. La mission de l'OCDE a eu l'impression que cette unité, si elle existe actuellement sur le papier, ne bénéficiait pas jusqu'ici d'un soutien sans faille de la hiérarchie du ministère, ni d'un personnel suffisant, ni de l'autorité nécessaire pour faire face à la tâche écrasante qui l'attend. Par exemple, si un nouveau type d'examen de *matura* devait être mis en place à titre expérimental en 2003, le temps qui restait était bien court pour que cette expérience réussisse.
- Il semble que l'on ait consacré peu de réflexion (ou de temps) à un débat public sur les normes d'enseignement. On devrait immédiatement prévoir d'ouvrir le processus d'élaboration de normes à une participation du public, par exemple par un débat télévisé et par de larges discussions parmi les organisations d'enseignants et les groupes intéressés par ces questions. Les normes d'enseignement sont un élément essentiel des politiques publiques et devraient être bien comprises et acceptées par le public.

### *État actuel de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes*

Cette nouvelle approche des programmes et de l'évaluation à partir de normes a entraîné des changements majeurs. Une nouvelle loi sur les normes<sup>2</sup> définit les niveaux de scolarité, les exigences pour passer d'un niveau à l'autre, la nature et le contenu d'un « minimum de formation générale » pour les élèves bulgares et la structure d'un programme d'études comportant des matières obligatoires et à option (tableau 9).

Les orientations du ministère de l'Éducation et des Sciences visent à créer : (a) un cadre, plutôt qu'un ensemble d'exigences précises ; (b) un minimum de « prescriptions », celles qui sont nécessaires pour garantir une qualité égale de l'enseignement et l'égalité des possibilités d'éducation pour tous les enfants ; (c) un programme moins lourd du point de vue des connaissances à acquérir,

---

2. Loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études adoptée le 14 juillet 1999.

mais qui met l'accent sur les compétences de base : raisonnement arithmétique, lecture et écriture, communication, réflexion critique, résolution de problèmes et auto-apprentissage ; (d) une base claire et cohérente pour évaluer les résultats des élèves ; (e) un alignement – dans la mesure des possibilités et de l'utilité pour la Bulgarie – avec les tendances et avec les conventions européennes, pour faciliter la mobilité et la reconnaissance des qualifications bulgares.

La modification des programmes a été mise en application en septembre 1999, ce qui constitue la première étape de la mise en œuvre de la législation sur les normes. Elle comporte des changements dans l'organisation du temps d'étude (emploi du temps, répartition entre les matières). En septembre 1999, le travail d'élaboration des normes a commencé ; un cadre a été adopté en mai 2000 et le travail a débuté immédiatement sur l'élaboration de programmes d'études détaillés pour chaque matière et chaque classe. La première partie concernant les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années a été approuvée et mise en application en septembre 2000 et doit être suivie des programmes des quatre premières années. La conception du programme du deuxième cycle secondaire (9-12<sup>e</sup> années) permet d'équilibrer les programmes obligatoires et ceux que chaque école élabore en fonction de ses caractéristiques propres. Les programmes définissent en détail les contenus, les domaines à étudier et le niveau des acquis attendu pour chaque année.

Dans le cadre du Projet de modernisation financé par la Banque mondiale, des programmes révisés fondés sur les normes définies dans ces programmes d'études et de nouvelles méthodes pédagogiques sont mis en application au cours d'une période de quatre ans en commençant par les 1<sup>re</sup>, 5<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années pendant l'année scolaire 2001-2002 et les 2<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> années en 2002-2003. Des progressions pédagogiques par année ou par matière existent déjà ou sont en cours d'élaboration pour les 11<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années avec les moyens du ministère de l'Éducation (2001) et pour les années 2 à 4 et 6 à 8 dans le cadre du prêt de la Banque mondiale également en 2001.

Tableau 9. **Structure des nouveaux programmes**

Contenu	Objectifs à atteindre	Principaux concepts	Méthodes d'enseignement	Liens avec d'autres matières
●				➔

Source : MÉS (2000).

## Programme de base

Selon la loi, le programme de base correspond au « minimum de formation générale » et il est obligatoire pour toutes les écoles. Il concerne la langue et la littérature bulgares, les langues étrangères, les mathématiques, le calcul et l'informatique, les sciences sociales et l'instruction civique, les sciences naturelles et l'écologie, l'éducation artistique, la technologie, l'éducation physique et les sports.

Tableau 10. Répartition du temps consacré à chaque matière obligatoire (pourcentage)

Matière	Années 1-4	Années 5-8	Années 9-12	Total
Langue et littérature bulgares	32.93	18.69	17.25	22.96
Langues étrangères (I et II)	9.41	14.95	12.87	12.41
Mathématiques et informatique	15.30	14.95	16.09	15.45
Sciences sociales	4.70	11.21	23.68	11.63
Sciences	4.74	14.02	14.48	11.08
Éducation artistique	17.63	13.08	3.22	11.31
Travaux pratiques et technologie	4.70	4.67	-	4.69
Éducation physique	10.59	8.41	12.42	10.47
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Source : MÉS (2000).

La loi sur les normes encourage les liaisons interdisciplinaires et permet aux établissements scolaires de proposer des options en fonction de leurs profils ; mais les horaires consacrés à chaque matière ne peuvent être inférieurs à ceux qui sont stipulés pour le minimum de formation générale par classe et par niveau (tableau 10). Curieusement, le « minimum » est défini par la loi comme « les connaissances et les compétences indispensables pour la réussite des élèves au niveau *ultérieur* de scolarité » – l'accent est donc mis sur les acquis nécessaires pour les performances  *futures* , plutôt que sur l'acquisition d'un niveau minimum dans le cycle  *en cours* .

### Qualité des programmes d'études

En dépit de la persistance de problèmes de surcharge des programmes, de cloisonnement des matières et d'une insistance excessive sur l'acquisition de connaissances factuelles, le renouvellement des programmes paraît en bonne

voie. Les liaisons nouvelles et explicites entre normes, programmes, méthodes et matériel d'enseignement, ainsi que l'inspection scolaire sont encourageantes, mais elles doivent être renforcées de manière à ce que les écoles reçoivent des messages clairs et cohérents, ainsi que des ressources pour faire progresser les réformes.

La qualité des programmes est garantie par un Conseil des programmes récemment créé qui fonctionne légalement depuis mai 2000, mais qui n'était pas complètement opérationnel en 2002. Cet organisme doit être la principale institution de conseil en matière de programmes, sous la responsabilité du ministre. Il comporte douze membres, dont six représentant le ministère (parmi lesquels deux vice-ministres) et six membres extérieurs, notamment des enseignants et des employeurs.

Le Conseil des programmes veille au développement et à la mise en œuvre de normes et de programmes ; à leur évaluation en termes d'acquis ; à leur mise en application dans les établissements, avec un nouveau rôle de l'inspection ; et à leur utilisation par les enseignants, grâce à des séminaires de formation continue. Une première vague de formation touchant environ 9 000 chefs d'établissement, adjoints et membres de l'administration locale, était prévue pour l'été 2001 ; puis la formation des enseignants devait suivre à partir de 2002 avec un premier groupe de 27 000 enseignants. D'autres groupes seront formés par vagues successives au cours des sept prochaines années, jusqu'à l'achèvement de la rénovation des programmes.

Le débat sur les normes a joué un rôle de catalyseur pour la formulation des objectifs et la définition des résultats à atteindre, plutôt que sur les moyens d'action et les processus. Mais les normes devraient se référer à la qualité *d'ensemble* de l'enseignement et pas seulement – comme ce pourrait être le cas – aux résultats des tests sur les matières de base. Le Conseil des programmes, en abordant à la fois les questions de programme d'études, d'évaluation, d'inspection et de formation continue semble partager cette vision plus large.

### ***Mise en application des programmes : pédagogie, manuels et inspection***

#### *Pédagogie*

Tout au long de l'histoire, la pédagogie a été une préoccupation centrale de tout gouvernement souhaitant contrôler le processus éducatif – dans la mesure où « l'obstination de l'esprit humain et l'alchimie du fonctionnement de chaque classe » le permettent<sup>3</sup>. De manière générale, cette obstination et cette alchimie

---

3. Robin Alexander, *Culture and Pedagogy*, Blackwell, 2000, p. 142.

peuvent constituer de saines barrières face aux évolutions erratiques de la mode en matière d'éducation, mais elles peuvent aussi ralentir le progrès des réformes.

Les enseignants utilisent toujours d'une manière consciente ou non les méthodes les plus appropriées pour faire passer certains messages *culturels* sur ce qu'est l'enseignement. L'observation de classes en Bulgarie montre que presque tous les enseignants ont recours aux méthodes d'enseignement magistral traditionnel. Dans le pire des cas, cela produit une culture de passivité chez les élèves. Mais dans le meilleur des cas, l'enseignement peut être vivant et réussir à développer le type de compétences qui restent les plus appréciées dans la culture bulgare : une bonne connaissance des faits, une expression orale rapide, aisée et précise, une aisance pour parler au tableau face à la classe et par dessus tout, une discipline. Les observateurs de l'OCDE se posent à juste titre la question de savoir si c'est le moyen de promouvoir la créativité, l'indépendance d'esprit et la capacité de résolution de problèmes qui sont appréciés dans les cultures de l'OCDE et qui sont de plus en plus nécessaires avec l'évolution du contexte en Bulgarie. La réponse est probablement négative, mais il faut bien voir que les styles d'enseignement ne sont pas indépendants de la culture et que les réformes doivent éviter l'écueil consistant à vouloir introduire une orthodoxie à la mode plutôt que des réformes judicieuses qui se fondent sur les valeurs locales.

### *Manuels scolaires*

Les manuels sont un outil essentiel pour introduire et renforcer les programmes nationaux de base et les normes et l'évaluation au niveau national. Ils constituent en Bulgarie un élément important de la réforme du programme. Les manuels sont sur le marché depuis 1988, sauf ceux du premier niveau que le ministère finance toujours<sup>4</sup>. Avant 1998, le ministère finançait les manuels scolaires de la 1<sup>re</sup> à la 8<sup>e</sup> années, mais cette pratique est devenue trop coûteuse, d'autant plus que peu de manuels « ont survécu » pendant les trois années prévues.

La loi sur l'enseignement public impose des normes nationales sur les manuels ; ils sont rédigés par un groupe de travail et suivent des procédures de révision pour leur évaluation et leur approbation. Le processus est complexe et long – il faut 18 mois ou davantage entre le moment où le ministère annonce les normes concernant le contenu du manuel et celui où l'élève le trouve sur son bureau.

---

4. Les manuels sont également gratuits pour les enfants dans les institutions quelle que soit leur classe.



Le déroulement des opérations est le suivant : le ministre approuve une liste d'ouvrages. La définition des contenus, des programmes et du nombre d'heures de cours par matière est publiée par la *Gazette* du ministère ; les éditeurs et les auteurs doivent respecter ces exigences pour préparer les manuscrits. Les éditeurs soumettent les manuscrits à un comité pour une approbation préliminaire à une échéance précise. L'appel d'offres est anonyme ; les réponses sont examinées d'abord par un comité technique pour vérifier qu'elles respectent les exigences techniques, telles que correspondance avec le programme, illustrations, qualité du papier et de la reliure, prix et autres caractéristiques, ainsi que la déclaration de solvabilité de l'éditeur. Le ministre nomme ensuite une *seconde* commission d'experts (de quatre à six membres) pour chaque matière et année d'études ; elle juge le manuscrit sur le contenu, la méthode, etc. La commission signe un protocole d'évaluation finale et elle annonce ceux qui ont été sélectionnés (jusqu'à trois par matière et par année). Un premier tirage est envoyé à chaque inspection qui organise une exposition itinérante ou des rencontres des auteurs avec les enseignants. Ceux-ci ont la possibilité de voir et de choisir des livres et les écoles les commandent aux distributeurs pour les vendre aux élèves. Ils sont aussi disponibles en librairie.

Il a été indiqué à la mission que la concurrence entre éditeurs aidait à améliorer la qualité des manuels. Les parents sont en général disposés à faire des sacrifices pour acheter des ouvrages de qualité et comme ils sont coûteux, ils sont généralement mieux soignés. Les livres peuvent coûter 50 leva (24 dollars des États-Unis ; 24.65 euros) par an pour un élève de 6<sup>e</sup> année. Mais le marché de l'occasion est actif et certaines écoles mettent à disposition des livres d'occasion. Il n'est pas prévu que les écoles achètent des livres pour les enfants nécessiteux.

### *Inspection*

Après 1990, les inspections de beaucoup d'anciens pays communistes ont perdu leur légitimité avec la disparition de la fonction politique qu'elles exerçaient et qui était très mal perçue. Bien qu'il y ait une inspection centrale en Bulgarie, avec 28 centres régionaux, l'équipe de l'OCDE a observé que les inspecteurs ne contrôlent pas l'enseignement *en fonction de normes*. Ils vérifient les documents, s'assurent que les registres scolaires sont bien tenus et que l'établissement respecte des exigences de base telles que chauffage, emploi du temps, etc. Chaque inspecteur est chargé d'un grand nombre d'écoles ; le transport peut constituer un problème ; la visite d'une école ne dure que peu de temps, quelquefois pas plus d'une demi journée ou d'une journée, sans laisser assez de temps pour comprendre l'établissement ou se faire une idée exacte de la qualité de son enseignement. Il existe un personnel chargé de la méthodologie (conseillers dans une matière) mais il est aussi gravement surmené et ne peut pas

se déplacer dans les écoles assez régulièrement pour offrir un soutien significatif aux enseignants.

Les 28 inspections régionales disposent d'un total d'environ 700 inspecteurs qui mènent à bien quelque 20 000 inspections dans les écoles par an. L'inspection est une partie décentralisée du ministère. Elle surveille la mise en œuvre des exigences et des normes en matière d'enseignement public dans tous les types d'écoles sur son territoire, y compris les écoles privées, les jardins d'enfants et les services auxiliaires. Chaque inspection constitue une entité légale composée d'un inspecteur en chef, d'environ 12 inspecteurs spécialisés par matière, ainsi que d'inspecteurs généraux pour les finances, l'organisation et la gestion. Toutes les inspections ne couvrent pas toutes les matières. Il n'y a pas d'inspecteurs auprès des municipalités, mais des fonctionnaires municipaux ont la responsabilité de l'enseignement. Ils semblent avoir peu de contacts avec les inspections régionales.

Les inspections font l'objet de rapports mis à la disposition des écoles et du ministère. Les inspecteurs jouent un rôle essentiel dans la nomination des directeurs des écoles municipales depuis 1999. Ils examinent et approuvent également les programmes d'études établis par les écoles elles-mêmes, la structure de leur personnel et leur gestion financière, pour s'assurer de leur conformité avec la réglementation nationale.

Les inspecteurs ont le droit d'entrer dans les écoles pour exercer leurs fonctions. Mais ils doivent se montrer crédibles vis-à-vis des écoles et obtenir la confiance et la coopération des enseignants, grâce à leurs qualifications et à leur expérience, à la qualité de leurs appréciations et à leur professionnalisme. La mission a cependant eu des échos d'un manque de crédibilité et d'autorité des inspecteurs vis-à-vis des établissements, car ils sont *moins bien* rémunérés que les enseignants et sont vus comme de « simples administrateurs », ou comme « des enseignants qui n'ont pas réussi » par ceux qu'ils sont censés inspecter et aider. On peut comprendre que de faibles rémunérations n'attirent pas les professionnels les plus qualifiés et que le moral des inspecteurs soit plutôt bas.

Au cours des dernières années, des efforts ont été accomplis pour que le rôle des inspecteurs ne consiste plus à « contrôler », mais à apporter une aide professionnelle, en particulier du point de vue de la formation continue des enseignants, en relation avec la réforme des programmes et des normes. Un nouveau cadre d'inspection a été élaboré. Mais tant que les inspecteurs ne bénéficieront pas de la rémunération et du statut professionnel dont ils ont besoin pour obtenir le respect et la confiance du personnel enseignant, ils ne pourront jouer efficacement un rôle de conseil et de formation.

## ***Mise en application des programmes : les acquis de l'enseignement, l'évaluation et les examens***

### *Certification et examens*

La loi sur les normes d'enseignement<sup>5</sup> précise le « niveau minimum de formation générale » qui doit être atteint par tous les élèves ; il comporte « les connaissances et les compétences nécessaires pour réussir [...] au niveau suivant de scolarité ». Le ministère de l'Éducation et des Sciences est responsable de la réglementation détaillée, mais la structure du programme d'études est fixée par la loi. Il comporte des matières obligatoires et à option. Les élèves reçoivent un certificat à la fin des enseignements élémentaire (1<sup>re</sup> à 4<sup>e</sup> années) et primaire (5<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> années) et ils doivent passer un examen d'État obligatoire (*matura*) à la fin de la 12<sup>e</sup> année. La loi spécifie le nombre de matières (trois) et celles qui doivent faire l'objet de cet examen (langue bulgare, éducation civique et une matière choisie par le candidat). À l'heure actuelle, l'examen de *matura* est défini de manière externe par le ministère, mais est organisé par les écoles ; les épreuves sont corrigées par les enseignants des élèves.

Le ministère n'utilise pas d'indicateurs explicites pour évaluer les résultats du système éducatif, mais les nouvelles normes constitueront une base à cet effet dans l'avenir. Jusqu'à maintenant, les résultats de l'ancien examen de *matura* ont été utilisés comme indicateur approximatif des acquis, bien que la moitié seulement des élèves de 12<sup>e</sup> année y soient inscrits (voir ci-dessous). Mais comme ces examens sont encore organisés et corrigés localement, les résultats ne sont pas fiables d'une école à l'autre et dans le temps. Les enregistrements de ces résultats sont faits au niveau des établissements et non pas au niveau national, de sorte que les évolutions sont difficiles à apprécier. L'examen de fin de 7<sup>e</sup> année (utilisé pour sélectionner les élèves vers les écoles secondaires spécialisées – voir ci-dessous) permet également d'évaluer les acquis, bien que 30 % seulement des élèves de 7<sup>e</sup> année y participent.

---

5. Loi sur le niveau d'enseignement, le minimum d'éducation générale et les programmes scolaires, juillet 1999.

Tableau 11. **Nombre d'élèves des enseignements général et professionnel présentés à l'examen de *matura*, 1999/2000 (trois sessions – janvier, juillet, septembre)**

n°	Matière	Exempté de <i>matura</i>	Nombre de candidats	Nombre de réussites à l'examen	Nombre d'échecs
1	Langue et Littérature bulgares	31 210	38 165	31 273	6 892
2	1 <sup>re</sup> langue étrangère	9 033	3 046	2 846	200
3	2 <sup>e</sup> langue étrangère	885	252	237	15
4	Mathématiques	9 648	17 676	15 121	2 555
5	Informatique	946	42	35	7
6	Histoire	3 404	1 262	1 065	197
7	Géographie	2 296	1 197	1 040	157
8	Philosophie	1 037	226	202	24
9	Chimie	966	183	173	10
10	Physique	379	44	39	5
11	Biologie	3 446	1 159	1 015	144
12	Musique	644	80	77	3
13	Beaux-arts	591	155	154	1
	<b>TOTAL</b>	<b>71 377</b>	<b>63 487</b>	<b>53 277</b>	<b>10 210</b>

Source : MÉS, Sofia, janvier 2001.

Le tableau 11 montre qu'il y avait plus d'élèves exemptés que de candidats à l'examen de *matura*. Selon le système actuel sont exemptés les élèves qui ont au total une note de 5 ou plus sur une échelle de 1 à 6. Dans certaines matières (par exemple langues étrangères), près de trois élèves sur quatre étaient exemptés. On peut en conclure que : (1) les notes scolaires jouent toujours un rôle dominant puisque les enseignants décident de ceux qui sont exemptés ; (2) l'examen de *matura* est présenté par moins de la moitié des élèves et ne constitue donc pas une véritable base nationale pour s'assurer que les normes sont atteintes ; et (3) ceux qui passent l'examen sont inévitablement les *plus faibles*, de sorte que les résultats ne donnent pas une image du niveau réel des élèves. Néanmoins, 83.9 % des candidats ont passé l'examen et 16.1 % ont échoué. Dans certaines matières, par exemple les beaux-arts, presque tous les candidats ont réussi l'examen<sup>6</sup>.

6. Trois élèves sur quatre étaient exemptés ; le taux d'échec était de 0.645 %, ce qui signifie qu'un élève sur 900 échouait à cet examen. Cela pose la question de savoir s'il est utile d'organiser un examen pour cette matière.

## *Réformes*

Il n'y aura pas d'exemptions au nouveau *matura*. La loi sur les normes exige que chaque élève passe l'examen dans au moins trois matières. Un plan de réforme de neuf ans des examens et du système d'évaluation est en cours. Durant la première étape, les contenus, le nombre d'heures de cours par matière et les normes d'évaluation des matières de base ont été définis avec une assistance technique étrangère. Il existe maintenant des normes pour tous les niveaux d'enseignement pré-universitaire, y compris les enseignements techniques et professionnels. En second lieu, au titre d'un projet financé par la Banque mondiale, une unité nationale d'évaluation semi-indépendante a été créée qui apportera une expertise professionnelle et technique et sera responsable de l'organisation des évaluations et des examens nationaux. L'unité est sous la tutelle du ministère, mais elle a son directeur, son budget et son personnel propres. Un examen de *matura* externe devait être organisé à partir de 2003 ; les trois années suivantes, des évaluations nationales systématiques seront réalisées à la fin des 4<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> années. Au cours des trois dernières années, l'unité nationale d'évaluation devrait pouvoir fonctionner de manière indépendante.

La mise en application d'un examen de *matura* externe d'un style nouveau, fondé sur le programme d'études et sur les normes d'évaluation déterminés au niveau national donnera une image plus claire et plus fiable des acquis des élèves à la fin de l'enseignement secondaire. Un dialogue a commencé avec les universités pour voir comment ces résultats plus fiables pourraient être utilisés pour la sélection à l'entrée dans l'enseignement supérieur.

## *Évaluations nationales et internationales*

En plus des examens officiels, des évaluations périodiques sont organisées par échantillonnage, par exemple pour évaluer dans quelle mesure les élèves atteignent le niveau minimum en langue bulgare et en mathématiques à la fin des 4<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> années. En 1993, une évaluation par échantillonnage a été organisée chez les élèves de 7<sup>e</sup> année dans le cadre d'un programme de deux ans destiné à modifier les examens d'entrée dans les écoles spécialisées. Les meilleurs élèves ont également participé à des « olympiades » dans certaines matières dans les enseignements primaire, secondaire général, professionnel et technique.

La Bulgarie participe aux études internationales comparées sur les acquis des élèves, par exemple à la Troisième étude internationale sur l'enseignement des mathématiques et des sciences (TEIEMS) et à *Progress in International*

*Reading Literacy Study* (PIRLS), et maintenant au Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (OCDE/PISA)<sup>7</sup>.

Les élèves bulgares ont généralement de bons résultats dans ce type d'études internationales comparatives. Dans la plus récente des études TEIEMS les élèves de 8<sup>e</sup> année (âge moyen 14.8 ans) étaient au 17<sup>e</sup> rang en mathématiques et en sciences, parmi 39 pays participants.

Cependant, pour la même étude TEIEMS de 1995, ils étaient mieux placés avec le 11<sup>e</sup> rang en mathématiques et le 5<sup>e</sup> en sciences sur 41 pays. Des analyses récentes<sup>8</sup> montrent que les résultats de la cohorte de 1999 se situaient à 16 points *en-dessous* de ceux de ses prédécesseurs en 1995 pour les mathématiques et à 27 points *en-dessous* pour les sciences.

En mathématiques, les élèves de 8<sup>e</sup> année se situaient sensiblement<sup>9</sup> au-dessus de la moyenne internationale (avec 505 points sur une échelle de 800 par comparaison avec une moyenne de 487 points pour 38 pays participants). Les résultats en mathématiques étaient meilleurs que ceux de 13 autres pays dont la Belgique (flamande), la République slovaque, la Hongrie, la Fédération de Russie, la République tchèque, les États-Unis et l'Angleterre. Avec l'étude de 1999, on constatait une chute de 16 points qui était l'une des différences les plus significatives remarquées entre 1995 et 1999 parmi les 26 pays participant aux deux études.

En 1995, les élèves bulgares de 8<sup>e</sup> année obtenaient des résultats en sciences nettement supérieurs (518 points) à la moyenne internationale (488 points). Cinq pays seulement obtenaient de meilleurs résultats : Taiwan, Singapour, la Hongrie, le Japon et la République de Corée.

- 
7. Les résultats de PISA 2000 sont achevés et publiés (*Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris, 2001). La Bulgarie est l'un des 13 pays qui achèvera l'évaluation en 2003. Les coûts internationaux de participation à ce programme ont été couverts par un don de la Finlande dans le cadre du Groupe de travail sur l'éducation du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.
  8. Sarah Howie, *Mathematics and Sciences Performance in Grade 8. TIMSS-R Executive Summary*, Human Sciences Research Council, Pretoria, janvier 2001, pp. 47-50.
  9. De manière statistiquement significative.

Bien qu'il n'y ait pas eu de différence statistiquement significative entre les résultats des garçons et des filles en Bulgarie, la différence était plus importante en sciences qu'en mathématiques. La Bulgarie réussissait particulièrement bien dans des matières traditionnelles comme la chimie (au 6<sup>e</sup> rang), les sciences naturelles et biologiques, dans tous les cas sensiblement au-dessus de la moyenne internationale. Les élèves bulgares ne réussissaient pas aussi bien en physique où leurs résultats étaient proches de la moyenne internationale. Ils étaient quelque peu en-dessous de cette moyenne pour les questions concernant l'environnement, l'enquête scientifique et la nature de la science.

Ce qui est préoccupant, c'est la baisse sensible des résultats de 1999 par rapport à ceux de 1995 en sciences, baisse de 27 points que n'a connue aucun des autres 26 pays participants. De plus, la Bulgarie venait en second pour la baisse de ses résultats en mathématiques. Ces tendances sont inquiétantes et méritent d'être analysées sérieusement.

La mission de l'OCDE recommande fortement que le ministère continue à soutenir la participation de la Bulgarie aux études TEIEMS et en particulier à l'étude PISA. S'il est parfois possible de trouver des donateurs pour financer le coût international de la participation, c'est rarement le cas pour les coûts *nationaux* (ex. traductions, notation et analyses). En janvier 2002, il a été indiqué à la mission que les travaux de PISA au niveau national étaient effectués par des volontaires sans financement, mais cette solution ne peut être satisfaisante ou durable. PISA évalue le niveau d'une grande diversité de connaissances et de compétences atteint par les jeunes de 15 ans dans 45 pays représentant un tiers de la population mondiale. Il mesure le niveau de lecture, de mathématiques et de sciences, en évaluant la capacité des élèves à continuer à apprendre toute leur vie et à utiliser leurs connaissances dans la vie courante. Ces objectifs sont tout à fait conformes aux objectifs que s'est fixés la Bulgarie pour son développement et il sera très utile pour les décideurs bulgares de savoir quel est le niveau des jeunes de 15 ans par comparaison avec celui des jeunes des principaux pays industrialisés dans le reste du monde.

### *Rôle des inspecteurs et des autorités locales pour évaluer les acquis*

Parallèlement à l'élaboration d'un système d'examens nationaux externes se référant à des normes aux grandes étapes du processus éducatif, les inspecteurs et les autorités locales ont un rôle à jouer dans le suivi des résultats des élèves. Le nouveau cadre de l'inspection prévoit que les inspecteurs auront un rôle important pour contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement. Il est aussi prévu que les autorités locales conduisent des évaluations sur des questions intéressant la région ou la localité et comparent les performances locales avec les

résultats nationaux, ce qui les aidera à définir une politique locale et à décider de l'affectation des ressources.

### **Problèmes et obstacles en matière de programmes, de normes, de qualité et d'évaluation**

- Des problèmes non résolus de surcharge des programmes, un accent excessif sur les connaissances factuelles, une absence d'intégration et d'approche interdisciplinaire et un rôle réduit des programmes spécifiques à chaque établissement.
- Un élitisme scolaire (et non justifié ?) – souvent suscité par les représentants de l'université dans les groupes de travail par matière – qui entraîne une tendance à sélectionner les meilleurs, plutôt qu'à s'assurer que tous les élèves peuvent acquérir les compétences nécessaires pour s'adapter au contexte économique et social de la Bulgarie.
- Une définition légale du « minimum de formation générale » qui semble viser plutôt à préparer les élèves au prochain cycle de scolarité qu'à s'assurer qu'ils ont tous atteint un niveau acceptable par rapport aux normes nationales et aux exigences du marché du travail.
- Des réformes complexes des normes, des programmes, des manuels et de l'évaluation, qui représentent une pression importante sur les enseignants, en particulier si les réformes leur sont imposées de plusieurs côtés, de manière non coordonnée et sans s'accompagner d'une formation préalable.
- Une vision étroite de la qualité de l'enseignement. Un suivi global de la qualité demande plus qu'une mesure normative des résultats des élèves aux tests, la participation aux Olympiades, ou aux études comparatives internationales. Tous les élèves, y compris les plus faibles et ceux qui ont des besoins particuliers, ont droit à une éducation de qualité leur permettant de développer pleinement leurs potentialités.
- Des tensions entre la tradition et le changement. Si un alignement sur les tendances et les innovations internationales est souhaitable pour la Bulgarie pour qu'elle trouve sa place en Europe, le style d'enseignement doit continuer à s'appuyer sur la culture et les valeurs nationales.



- Des procédures complexes, longues et opaques pour l’approbation et la production des manuels scolaires constituent un obstacle à l’introduction de la réforme des programmes dans les écoles.
- L’impossibilité pour les écoles de se procurer des manuels pour les élèves nécessiteux.
- Le statut et les rémunérations médiocres des inspecteurs et leur manque de crédibilité et d’autorité vis-à-vis des enseignants qu’ils sont censés conseiller et superviser.
- Il y a trop de contrôle des élèves en classe, mais pas suffisamment par rapport aux normes. Les enseignants passent en classe un temps considérable à faire faire des récitations et des interrogations informelles. Elles font presque toujours fortement appel à la mémoire et se réfèrent directement aux derniers chapitres du manuel ou à la dernière leçon, plutôt que de se référer aux normes d’acquisition et de développer une pensée critique. D’après une étude, « la crainte des tests et des interrogations » a été mentionnée par 83 % des élèves comme principale raison d’absentéisme ou d’absence à un cours ; 18 % des élèves trouvaient que les enseignants étaient injustes et pas objectifs dans leur évaluation des élèves et 30 % que les cours étaient trop difficiles pour eux<sup>10</sup>. L’évaluation devrait servir à s’assurer que tous les élèves ont atteint les normes et qu’aucun n’est laissé en arrière – et non d’effrayer, de punir, ou de pousser dehors ceux qui ont déjà de la peine à suivre.
- Alors que le nouvel examen de *matura* devient obligatoire pour tous les élèves de l’enseignement secondaire, le niveau de l’examen devra être adapté pour correspondre à l’éventail d’ensemble des aptitudes. Il faut aussi veiller à ce que les enseignants et les élèves aient suffisamment de temps pour se préparer aux nouveaux types d’examens. Si tous les élèves doivent pouvoir faire la preuve de leur capacité de réflexion critique, de résolution de problèmes et d’autres compétences cognitives de haut niveau, les enseignants doivent savoir

---

10. Étude sociologique du ministère de l’Éducation et des Sciences sur les abandons et l’absentéisme chez les élèves de 36 écoles de 12 régions. Étude bénéficiant du soutien de l’Observatoire national bulgare avec la participation de l’Institut national de la statistique, du Centre de développement des ressources humaines, de l’Institut national d’éducation et de l’université St Kliment Ohridski de Sofia, 2000.

comment s'y prendre et les élèves doivent bien comprendre les attentes qu'impliquent ces nouveaux examens. Normalement, il faut au moins deux ans à partir du moment où les examens et les matériels pédagogiques expérimentaux arrivent en classe jusqu'à ce que l'on passe à la mise en œuvre réelle de ces examens. Dans certains cas, cela peut prendre beaucoup plus de temps<sup>11</sup>, en particulier si la réforme est substantielle et si les conséquences pour les élèves en sont sérieuses.

- Les universités resteront réticentes à ce que l'on abandonne l'examen d'entrée à l'université, tant que l'examen de *matura* ne sera pas suffisamment consacré comme instrument fiable de sélection.
- Le déclin récent des performances de la Bulgarie dans les études internationales sur les mathématiques et les sciences peut révéler des problèmes d'enseignement et d'acquisition de compétences de réflexion dans ces domaines. La poursuite de la participation aux principales études comparatives internationales (en particulier PISA) devrait continuer à bénéficier des crédits du ministère de l'Éducation et des Sciences, au moins pour les coûts nationaux et pour les analyses statistiques utiles à l'élaboration des politiques publiques.

---

11. Au Royaume-Uni par exemple, le passage des examens du « O level » à l'âge de 16 ans aux nouveaux examens du GCSE a commencé à être discuté en 1971, pour être finalement mis en œuvre en 1988, 17 ans plus tard.



## *Chapitre 4*

### LE PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT

Ce chapitre intéresse les questions liées aux enseignants tels que la formation initiale et en cours d'emploi, la carrière et les rémunérations. Il décrit le rôle des services d'inspection scolaire ainsi que les efforts de réforme et les problèmes que pose le perfectionnement du corps enseignant.

#### **Administration et financement**

En Bulgarie, les chefs d'établissements, y compris ceux des écoles municipales, sont nommés par le ministère de l'Éducation et des Sciences. Les directeurs d'école maternelle sont employés par les municipalités. Le maire doit donner également son accord sur les effectifs employés par les écoles sur la recommandation des chefs d'établissement. Les salaires sont déterminés par l'employeur (national et municipal) et font l'objet de négociations collectives avec les syndicats.

Bien que les municipalités rémunèrent les enseignants des écoles municipales et puissent leur verser des primes représentant jusqu'à 20 % du salaire de base, elles n'ont en pratique que des possibilités très limitées de recourir au salaire pour attirer et retenir les bons enseignants. Le salaire *minimum* et les mécanismes d'indexation sont fixés au niveau national, sur proposition du ministère des Finances et après adoption par le Conseil des ministres. Des coefficients sont utilisés pour ajuster le salaire minimum en fonction des qualifications et de l'expérience, pour obtenir la rémunération réelle des différents postes dans l'école. Les dépenses *maximales* pour les rémunérations dans chaque école se fondent sur la rémunération nationale moyenne dans l'enseignement, adoptée chaque année par un décret gouvernemental (au même titre que les rémunérations moyennes des autres secteurs de l'administration). Cela signifie que dans un établissement donné le montant des rémunérations ne peut dépasser le nombre de personnes employées, multiplié par la rémunération moyenne du secteur fixée par le Conseil des ministres. Peu de municipalités peuvent se permettre de payer les primes autorisées (jusqu'à 20 %) pour les plus performants.

## **Enseignants**

En tant que médiateurs et que formateurs de la jeune génération, les enseignants ont un rôle essentiel à jouer pour la transformation de la société bulgare. L'article 15 de la loi sur l'enseignement public et les articles 8 et 9 de la loi sur le niveau d'éducation, le minimum de formation générale et les programmes d'études définissent les principes sur lesquels se fonde le système éducatif : les enseignants doivent promouvoir les connaissances, les attitudes et les compétences qui permettront aux jeunes de mener une vie productive dans une société changeante. L'ancien régime mettait beaucoup l'accent sur la maîtrise des connaissances, l'orthodoxie idéologique, l'utilisation des matériaux établis par l'administration centrale et des méthodes rigides pour évaluer les performances des enseignants. Aujourd'hui, on met l'accent sur l'adaptabilité des enseignants et sur les innovations en matière de programme et de pédagogie. Le contenu des matières est modifié et un style d'enseignement intégré est recherché, ce qui doit encourager les élèves à poser des questions, à émettre des hypothèses et à prendre des risques. On demande aux enseignants de travailler en équipe et d'être prêts à des relations plus productives avec les parents et la communauté locale.

Ces changements mettent à l'épreuve la capacité et la motivation des enseignants. Pour y faire face, ils ont besoin de l'aide éclairée et du respect de l'administration et du public. Mais la mission a eu l'impression que la définition d'une politique vis-à-vis des enseignants n'était pas prioritaire. De nombreux éléments qui déterminent leur statut et leurs conditions de travail ne sont pas satisfaisants et l'on constate une absence de politique ou de stratégie cohérente pour restructurer la profession et l'aider à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Il n'existe pas de panacée, ni de solution toute faite pour résoudre ces difficultés, mais il faudrait en définir dès maintenant les principes, de manière à ce que, avec le temps, une série de mesures bien conçues puisse créer un cadre plus satisfaisant pour les enseignants.

### ***Carrière des enseignants***

À l'heure actuelle, la carrière des enseignants comporte cinq niveaux. Les enseignants qui veulent progresser doivent répondre aux exigences suivantes :

- 5<sup>e</sup> niveau (le plus bas) : au moins quatre années d'expérience et un examen oral. Il peut concerner les enseignants qui ont une longue expérience et dont les élèves ont obtenu de bons résultats dans les compétitions nationales et internationales.

- Le 4<sup>e</sup> niveau est accessible aux candidats qui ont déjà acquis le 5<sup>e</sup> niveau et ont réussi un examen écrit portant sur un problème d'éducation.
- Le 3<sup>e</sup> niveau est attribué aux enseignants qui ont déjà le 4<sup>e</sup> niveau et ont suivi avec succès une formation d'une année de spécialisation pédagogique, comportant au minimum 200 heures d'enseignement, dont la moitié en sciences de l'éducation, psychologie, didactique, ou gestion des établissements.
- Le 2<sup>e</sup> niveau est accessible aux enseignants qui ont déjà le 3<sup>e</sup> niveau et qui ont présenté un projet de recherche.
- Le 1<sup>er</sup> niveau est réservé aux enseignants qui ont déjà le 2<sup>e</sup> niveau, ont présenté avec succès un projet de recherche et ont publié dans le domaine de la recherche pédagogique.

Pour progresser suivant ces différents niveaux, il est clair qu'il faut beaucoup de motivation et de travail supplémentaire. Étant donné les incitations presque négligeables que représentent les différences de salaires et de statut, il n'est pas surprenant que les enseignants talentueux et énergiques trouvent parfois des possibilités de quitter la profession. Pour rester dans le système et continuer à donner le meilleur de soi-même et à s'engager personnellement dans la collectivité scolaire, il faut beaucoup de convictions. Comme le montre le tableau 12, il n'y a pratiquement rien à gagner par exemple à être promu à la direction d'une école, fonction aujourd'hui très exigeante.

Ce problème est très aigu dans les petites écoles des zones rurales, quand la survie même de ces écoles est remise sérieusement en question. Leur contrôle relève des municipalités pour lesquelles le problème de la fermeture des écoles non viables est encore plus difficile et litigieux du fait que la décision doit être prise localement. Alors que les administrations centrales et la plupart des collectivités locales reconnaissent qu'une rationalisation est nécessaire, la volonté politique et ses conditions de mise en œuvre sont insuffisantes. Dans le contexte économique actuel, il sera difficile aux enseignants de trouver d'autres emplois, en particulier dans les zones rurales. La tradition de spécialisation est également bien ancrée dans le système, ce qui limite les possibilités de mobilité et d'adaptabilité. On n'a pas suffisamment l'expérience des enseignants des classes multiples et l'on craint à tort que celles-ci n'entraînent un abaissement du niveau. Le manque de manuels récents, de matériel pédagogique adapté, d'un chauffage suffisant, etc., sont aussi des obstacles à un bon travail d'enseignement.

Pour que les politiques publiques soient plus satisfaisantes du point de vue de la carrière des enseignants, il faudrait créer une banque de données, facilement accessible, portant sur des éléments tels que l'âge et le sexe, la mobilité et les départs, les matières enseignées, l'expérience professionnelle, les promotions, la répartition géographique, les tendances concernant les départs, la structure démographique, l'infrastructure scolaire, le nombre d'élèves par maître et les conditions d'emploi. Ces données seraient prises en compte dans une politique cohérente adaptée à la reconstruction du système éducatif. Cette politique devrait suivre une approche globale et ne pas se limiter à une ou deux questions, comme cela semble être le cas actuellement alors qu'elles sont toutes liées. Une politique d'avenir doit traiter du recrutement, de la formation initiale et continue, des rémunérations, du maintien dans l'emploi, des conditions d'emploi, de la mobilité, des carrières, des détachements, du reclassement, de l'évaluation et des processus de consultation. Une telle approche fournirait un cadre pour l'évolution à long terme de la profession enseignante et donnerait à celle-ci le statut et la raison d'être dont elle a besoin pour être attrayante et productive et contribuer à créer une meilleure société pour la Bulgarie future.

### ***Carrière des chefs d'établissement***

Le statut des chefs d'établissement comporte quatre classes. Mais malgré cette classification hiérarchisée, les différences de rémunération sont très faibles, puisqu'elles représentent seulement 26 leva (approximativement 13\$) entre le niveau 1 et le niveau 4<sup>1</sup>. Le tableau 12 montre le supplément de rémunération extrêmement faible dont bénéficie un chef d'établissement pour chaque année d'ancienneté ; aucun supplément n'est prévu pour les quatre premières années, alors qu'il accumule le plus rapidement une expérience pour laquelle il devrait bénéficier de compensations et d'encouragements.

### ***Rémunérations***

Une aussi faible différenciation illustre aussi la faiblesse des rémunérations des enseignants en Bulgarie. La rémunération maximum d'un enseignant de niveau 1 après 25 ans s'élève à 259 leva par mois (environ 130 dollars)<sup>2</sup>. Les enseignants ne peuvent pas toujours être certains que leur traitement, si faible soit-il, leur sera payé en temps utile. La mission a eu l'écho de sérieux retards au

---

1. Chiffres fournis par le ministère de l'Éducation et des Sciences à la fin de 2000.

2. Depuis la visite de la mission, les rémunérations des enseignants doivent augmenter de 15 %. C'est là une première étape positive pour qu'elles deviennent compétitives.

cours de l'année précédente, bien que le ministère des Finances l'ait informée qu'il était remédié à cette situation et qu'à l'avenir les traitements seraient payés à temps.

Pour tenter de motiver le personnel enseignant, le ministère de l'Éducation et des Sciences autorise les municipalités à payer des primes jusqu'à 20 % de la rémunération de base pour les enseignants les plus anciens et les plus performants, mais peu de municipalités peuvent ou souhaitent le faire. Il n'est pas surprenant qu'avec d'aussi faibles rémunérations, beaucoup d'enseignants complètent leur revenu par un autre emploi, ce qui peut entraîner une diminution du temps qu'ils consacrent à la préparation de leurs cours, à la correction des devoirs, à des réunions de travail et à la formation continue.

La profession enseignante bénéficie encore d'un certain prestige, mais celui-ci risque de se dégrader sérieusement. Pour que les enseignants aient toujours bon moral, il faudrait qu'en dehors des problèmes de rémunération, ils aient le sentiment que leur travail est valorisé et respecté et que leur point de vue est entendu pour la définition des politiques qui les concernent. Si une nouvelle politique nationale attend beaucoup des enseignants, la mission n'a pas eu l'impression que les politiques publiques, les attitudes et l'aide qui leur était apportée répondaient à leurs attentes.

Les sections suivantes traitent de la formation initiale et continue des enseignants du primaire et du secondaire général. La formation des professeurs de l'enseignement professionnel est abordée dans le chapitre consacré à cet enseignement.

### ***Formation initiale des enseignants***

Le ministère de l'Éducation et des Sciences a très peu d'influence directe sur la formation des enseignants. La mission n'a pu trouver aucune documentation sur ce thème au ministère et, d'après ses entretiens avec celui-ci, elle a eu l'impression que le ministère ne se préoccupait guère des programmes et des processus de formation initiale. Une attitude de laissez-faire semblait prévaloir et le ministère ne semblait pas attacher une grande importance à la question. Cette attitude paraît se refléter dans le fait que des programmes de formation initiale ne figurent pas dans le Plan de modernisation de l'enseignement entrepris avec l'aide de la Banque mondiale.



Tableau 12. Échelle des rémunérations des chefs d'établissement et des enseignants, 2000

	Directeur d'école taille 1	Directeur d'école taille 2	Directeur d'école taille 3	Directeur d'école taille 4	Enseignant V	Enseignant IV	Enseignant III	Enseignant II	Enseignant I
<b>Taux de base</b>	<b>214</b>	<b>207</b>	<b>194</b>	<b>187</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>160</b>	<b>174</b>	<b>174</b>
<b>Expérience</b>									
1 année	214	207	194	187	154	154	160	174	174
2 années	214	207	194	187	159	159	161	175	175
3 années	214	207	194	187	159	160	163	177	177
4 années	214	207	194	187	161	161	164	178	178
5 années	215	208	195	188	164	164	173	180	180
6 années	218	211	197	190	167	169	177	181	181
7 années	219	211	198	191	167	170	180	195	195
8 années	220	213	199	192	168	171	182	197	197
9 années	221	213	200	193	169	172	185	200	207
10 années	223	215	202	194	170	173	187	202	209
11 années	225	218	204	195	171	174	190	205	212
12 années	226	219	205	196	174	177	194	209	217
13 années	227	220	206	198	175	178	197	212	220
14 années	228	221	207	198	176	178	199	215	222
15 années	229	222	208	199	177	180	202	218	225
16 années	230	223	209	200	178	180	204	220	228
17 années	233	226	212	201	179	182	208	224	231
18 années	235	227	212	204	181	184	212	228	235
19 années	235	228	213	205	182	185	215	231	239
20 années	237	229	215	206	184	186	217	234	242
21 années	238	230	216	207	184	187	220	237	245
22 années	238	231	217	208	186	188	224	241	248
<b>25 années</b>	<b>241</b>	<b>234</b>	<b>221</b>	<b>215</b>	<b>190</b>	<b>192</b>	<b>234</b>	<b>251</b>	<b>259</b>

Source : MÉS, début de l'année scolaire 2000/01.

La formation initiale est organisée dans dix institutions dépendant des universités. Suivant le modèle typique, les élèves poursuivent leurs études universitaires dans une matière (par exemple mathématiques, histoire) à la faculté compétente et ceux qui veulent devenir enseignants suivent des cours supplémentaires à la faculté d'éducation. La formation professionnelle comporte quatre éléments : généralités sur l'éducation, psychopédagogie, didactique et méthodologie des différentes matières et pratique de l'enseignement. La formation dure environ un an et se déroule parallèlement à l'étude d'autres matières. Une partie importante de l'enseignement de pédagogie et de méthodologie est assurée par les enseignants des disciplines à l'université. Dans le cadre d'une formation de quatre ans, environ 60 heures sont consacrées aux généralités sur l'éducation, 60 à la psychologie et environ 120 à la didactique et à la méthodologie. Les étudiants doivent assurer 120 heures d'enseignement pratique dans une école.

Ce modèle est proche du modèle traditionnel suivi dans d'autres pays de l'ancien bloc soviétique. L'accent est mis sur la maîtrise de la matière, enseignée principalement de manière magistrale. Le problème majeur que pose cette tradition est que même les enseignants les plus intéressés par les aspects pédagogiques de leur matière risquent d'être très éloignés des nouvelles approches de l'enseignement, aussi bien du point de vue de la pratique que de la compréhension des concepts.

Beaucoup d'étudiants suivent une formation à l'enseignement pour avoir une position de repli possible, mais n'ont guère l'intention d'enseigner toute leur vie. Cette situation présente deux inconvénients. Elle contribue à surcharger les classes de l'université en s'opposant à l'organisation d'un travail en petits groupes et du tutorat qui sont si importants dans la formation initiale. C'est aussi un gaspillage de ressources et de temps si beaucoup de diplômés ne sont pas destinés à enseigner ou ne restent pas dans l'enseignement.

Bien que la formation initiale se situe au niveau universitaire, la mission a eu l'impression que les études d'éducation étaient peu prestigieuses et ne bénéficiaient guère de soutien et de ressources au sein des institutions. Le temps consacré à la pratique de l'enseignement fait aussi l'objet de critiques, ainsi que la qualité des conseils dont bénéficient les étudiants. Ceux-ci sont suivis par des enseignants « sélectionnés » dans les écoles et par les enseignants des institutions de formation. Même si les étudiants réussissent dans leur pratique, du fait des rémunérations inadaptées et des aspects actuellement peu attrayants de la carrière enseignante, beaucoup choisissent d'autres carrières. La perte de jeunes diplômés doués prive la profession d'un « sang nouveau » qui serait si essentiel à l'heure actuelle.

Les institutions de formation initiale sont affectées par un problème structurel : leur cloisonnement. Leur participation à la formation continue n'a qu'un caractère occasionnel et secondaire ; elle n'est pas intégrée dans un ensemble. Certaines formations de perfectionnement sont organisées, mais l'assistance aux enseignants et la relation avec les institutions de formation continue sont très limitées. Certains enseignants ont été impliqués dans la modification des programmes réalisée par le ministère, mais les discussions avec les fonctionnaires du ministère et avec les formateurs d'enseignants ont donné l'impression que les relations n'étaient pas toujours harmonieuses.

Les dispositifs de formation initiale ont clairement besoin d'être sérieusement revus. Sans une formation initiale satisfaisante, on ne peut compter sur un corps enseignant de qualité. Le ministère de l'Éducation et des Sciences doit donner davantage la priorité à cette question.

### ***Formation continue des enseignants***

#### *Problèmes de structure et de capacité*

La formation continue des enseignants a reçu davantage d'attention que la formation initiale. Elle fait partie du Projet de modernisation du ministère et bénéficie d'un crédit d'environ 3.5 millions de dollars. Mais il n'existe pas de ligne budgétaire annuelle pour cette activité. La formation initiale et continue relève de l'enseignement supérieur et est définie par la loi sur l'enseignement supérieur de 1995. Le financement de la formation continue est assuré par les universités. Le ministère ne prévoit pas de crédits particuliers pour le perfectionnement professionnel des enseignants et a donc peu de moyens d'influer sur son contenu et sa qualité.

La formation continue des enseignants n'est pas obligatoire en Bulgarie. Actuellement, elle est principalement assurée par trois institutions situées à Sofia, Varna et Stara Zagora. Ces instituts sont associés respectivement à l'université de Sofia « St. Kl. Ohridski », l'université Shoumen « K. Preslavski » et l'université Trakian à Stara Zagora, mais ils ont une autonomie administrative. Ils sont financés par les universités auxquelles ils sont associés. Les universités décident des conditions de financement, qui sont variables suivant les institutions. S'il y a un avantage à être associé à une université, les instituts peuvent aussi être marginalisés et subordonnés aux activités de l'université. Les instituts ont une activité spécifique du point de vue de leur *clientèle*, du contenu et du processus de formation, mais ils doivent souvent se conformer aux règles de l'université qui peuvent ne pas leur convenir. Il a été indiqué à la mission que le travail des instituts pourrait être plus efficace et efficient s'ils disposaient de davantage d'autonomie.

Les enseignants suivent les formations de ces instituts pour deux raisons principales : a) pour obtenir une attestation et des crédits pour progresser dans leur carrière, et b) pour acquérir des compétences supplémentaires et être à jour par rapport à l'évolution des programmes. D'après les indications fournies à la mission, le poids de ces deux motivations est à peu près équivalent. Une commission désignée par le directeur d'un institut et dirigée par un professeur ou par un professeur associé dans la discipline concernée est chargée des éléments qui déterminent la progression professionnelle<sup>3</sup>. Le rôle du perfectionnement professionnel des enseignants consiste à « préparer et à assister les éducateurs pour qu'ils puissent aider tous les étudiants à atteindre un haut niveau de connaissances et de développement<sup>4</sup> ». L'expérience d'autres pays, tels que la Lituanie, montre que lorsque le système de perfectionnement est lié aux dispositifs de qualification et de carrière, la formation continue tend à être déterminée par l'offre et monopolisée par les prestataires.

Le perfectionnement professionnel est aussi assuré par d'autres organismes tels que les associations d'enseignants, les syndicats, les ONG et les centres de formation institués par des programmes internationaux comme Phare, Tempus, le British Council, etc. Les universités donnent des formations dans certains domaines, suivant les besoins et les intérêts des enseignants. Ces formations sont faites sur la base du volontariat ; les certificats obtenus ne sont pas reconnus et ne peuvent être pris en compte pour la progression des carrières. À l'heure actuelle, il n'y a pas de dispositif d'évaluation et d'habilitation de ces formations.

Les instituts offrent à la fois des formations gratuites et payantes. Celles qui répondent à des demandes du ministère ou qu'il approuve sont gratuites. Les formations payantes sont habituellement celles qui sont liées aux besoins personnels de formation des enseignants. Les instituts peuvent réunir des fonds en louant des locaux. L'institut de Varna par exemple loue des locaux à une école de gestion, ce qui permet de financer le chauffage de l'ensemble des installations. Les instituts disposent de peu de crédits d'équipement. La plupart des équipements (ordinateurs, photocopieuse, etc.) sont fournis par des projets internationaux (Tempus, Francophonie, etc.). Les instituts rencontrent de grandes difficultés pour leur entretien et leur renouvellement.

---

3. Gurova, V. et Nejkov, D. « Survey of Teacher/Trainer Training in Vocational Education ».

4. Du Four, R. et Eaker, R., *Professional Learning Communities at Work : Best Practices for Enhancing Student Achievement*, National Education Service, 1998.

Du fait des difficultés financières, le nombre d'enseignants qui suit une formation continue a diminué de près de moitié. La majorité des formations sont gratuites et les instituts offrent un logement à prix modique, mais les enseignants doivent payer leurs déplacements et leurs repas. Il ne leur est pas facile d'obtenir un congé rémunéré (ou de trouver des remplaçants) pour pouvoir participer. De plus, ils ne sont pas motivés, faute d'incitations : les différences de rémunération entre échelons sont très faibles, ils doivent payer leurs dépenses et la qualité des formations n'est pas toujours satisfaisante. Très peu d'enseignants des écoles visitées par la mission avaient participé à des formations continues au cours des dernières années.

La structure rigide des instituts, ainsi que le manque de souplesse, le grand nombre d'enseignants titulaires et leur situation de monopole constituent des obstacles pour une plus grande efficacité de ces services. Ces instituts ont cependant accumulé beaucoup d'expérience et de ressources, ils ont un personnel professionnel, ils disposent d'un système de communication avec l'inspection et les écoles locales, ils devraient donc être plus activement engagés dans la réforme de l'éducation. Il faut améliorer la cohérence de la politique nationale de formation initiale, mieux coordonner les efforts et accroître le financement.

### *Contenu du perfectionnement des enseignants*

Les programmes de formation continue des instituts sont prévus en fonction des priorités du ministère, des demandes de l'inspection, de celles des écoles et des réactions des participants aux formations de l'année précédente. Les propositions de formation sont revues par l'administration locale de l'enseignement par l'intermédiaire de l'inspection. Les brochures sont ensuite préparées et diffusées dans les écoles. Après la réception des demandes d'inscription, les programmes sont finalisés. Il faut en général un minimum de six à huit inscrits pour organiser une formation et un maximum de 25 participants est souhaité. Les instituts proposent deux types de formation (gratuites) : soit sur les matières, soit sur la pédagogie, la psychologie et la gestion.

La description des programmes reflète le caractère théorique de la plupart des formations. Les formations pour les enseignants de langue étrangère organisées en coopération avec des organisations internationales (British Council, Francophonie) diffèrent par leur démarche pratique.

## *Processus*

Les instituts n'ont pas de relation régulière avec les écoles. Auparavant, ils coopéraient avec les écoles modèles de manière régulière mais ces relations sont maintenant rompues et la coopération est seulement occasionnelle. Les instituts ont récemment essayé de modifier l'organisation de leur formation et ils expérimentent des méthodes interactives. Les technologies de l'information rendent certains cours plus attrayants : les enseignants peuvent regarder des enregistrements vidéo de cours, utiliser des ordinateurs, mais en général le manque d'équipement et de matériel constitue un grand problème.

La formation continue des enseignants est davantage orientée vers les besoins individuels des professeurs que vers l'équipe que constitue une école. Les concepts de perfectionnement professionnel au niveau des établissements et de programmation en commun du développement de l'école ne sont pas encore entrés dans la pratique. Mais la demande dans ce sens va s'accroître en relation avec la réforme des programmes et la détermination d'autres objectifs éducatifs.

### ***Rôle de l'inspection régionale***

« L'inspection », au sens moderne du terme, est un processus complexe et très étendu. Sa nature est profondément modifiée avec le processus de transition post-communiste dans les pays de la région. Au niveau national, ces transformations prendront du temps et exigeront un gros effort de formation, à la fois pour les 700 inspecteurs actuellement en service et pour les enseignants qui seront promus inspecteurs. La faiblesse des rémunérations et du statut des inspecteurs a déjà été notée ; ce problème doit être abordé d'urgence pour la crédibilité de l'inspection et pour qu'elle joue effectivement un rôle dans l'amélioration de la qualité dans les écoles et les classes.

### *Relations entre l'inspection et l'évaluation des enseignants*

L'inspection et l'évaluation des enseignants contribuent également à l'amélioration du travail des écoles. Mais il faut qu'ils restent indépendants l'un de l'autre. Par exemple, les inspecteurs ne devraient pas avoir accès aux dossiers d'évaluation des enseignants (qui devraient être tenus par les directeurs d'école) au cours d'une visite d'inspection : cela relève du principe de confidentialité et de confiance qui devrait être préservé entre les chefs d'établissement et leurs enseignants. Les inspecteurs peuvent naturellement examiner la qualité de la mise en application du *système* d'évaluation des enseignants et discuter *le processus* avec ceux qui évaluent et sont évalués, ainsi que les besoins qui ressortent de ce processus.

## *Rôle de l'inspection régionale dans la formation continue*

L'une des principales responsabilités de l'inspection régionale consiste à aider au perfectionnement des enseignants. L'inspection analyse les besoins des enseignants. Dans l'idéal, elle pourrait coopérer avec les associations professionnelles d'enseignants, les équipes responsables de la méthodologie, les organismes chargés du marché du travail, les ONG, les universités, les centres de formation continue et les écoles. En pratique, les inspections locales ne disposent pas de financement pour la formation continue. Leur rôle se limite à une aide à l'organisation des formations. Toutes les formations continues (y compris celles que proposent les ONG telles que l'*Open Society Foundation*) doivent encore être approuvées par les inspections. Les enseignants ne peuvent obtenir de crédits pour les formations offertes par les ONG, même si elles ont reçu une approbation officielle.

Néanmoins, certaines inspections ont fait récemment des efforts pour lier les offres de formation continue aux changements et aux réformes et pour aider les directeurs d'établissements à acquérir une compétence en gestion de projets.

À titre d'exemple, les priorités de l'institut de formation continue de Varna pour l'année 2000 ont porté sur les points suivants :

- mise en œuvre de nouvelles normes pour les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années ;
- utilisation des nouvelles technologies pour l'enseignement de différentes matières ;
- éducation civique (par suite des nouvelles instructions visant à intégrer l'éducation civique dans les autres matières) ;
- anglais pour les instituteurs primaires (par suite des nouvelles instructions visant l'introduction des langues étrangères à ce niveau).

## ***Projets de réforme du perfectionnement des enseignants***

Le Projet de modernisation de l'enseignement qui bénéficie d'un prêt de la Banque mondiale constitue une initiative remarquable pour réformer la formation continue. Il vise à créer un système orienté vers la demande pour répondre aux besoins des établissements. Un « marché » des prestataires indépendants de formation offrira des programmes de qualité. Le ministère de l'Éducation et des Sciences mettra en place une structure de régulation pour la validation des programmes et l'habilitation des prestataires. Les inspections

locales seront les principaux prestataires de formation continue concernant le nouveau programme d'études.

Cette initiative est bienvenue, mais la mission souhaiterait qu'elle résulte d'un examen plus approfondi des questions qui se posent et d'une *politique plus globale* de formation des enseignants. Il n'est pas du tout certain que l'inspection, dans sa situation actuelle, soit en mesure d'offrir la formation adaptée qui est nécessaire. Il est à craindre que l'on se réfère à un modèle de formation centralisée pour un grand nombre d'enseignants, orienté principalement sur la diffusion d'informations sur le contenu des nouveaux programmes et les compétences qu'ils exigent. Si ce type de démarche devait prédominer, d'autres expériences suggèrent que son utilité serait limitée.

### **Problèmes et obstacles en matière de personnel**

- *Absence d'incitations* – à la fois en termes de différences de rémunérations et de progression de carrière pour que les jeunes enseignants entrent dans la profession et continuent leur formation. Par exemple, les enseignants de l'éducation spéciale ne reçoivent que 6 DM par mois de plus que les enseignants ordinaires et chaque échelon de la carrière n'apporte qu'un supplément de 5 leva par mois, de sorte que la différence entre un débutant et l'enseignant le plus ancien n'est que de 20 leva par mois (soit environ 10 dollars). Les enseignants qui deviennent formateurs *perdent* jusqu'à 15 % de leur rémunération, ce qui est clairement dissuasif.
- *Manque de direction stratégique de la part du ministère de l'Éducation et des Sciences*. Il faut réexaminer d'urgence les politiques et les institutions chargées de la formation, l'aide, le suivi, le perfectionnement et la motivation des enseignants à tous les niveaux.
- L'organisation de formations continues par les ONG est souvent de bonne qualité, mais d'après les règles du ministère, *les ONG ne peuvent accorder de qualification reconnue*, même si leur formation est approuvée par l'inspection.
- *Un statut et des rémunérations médiocres pour les inspecteurs*, qui affectent gravement leur crédibilité et leur autorité dans leur rôle essentiel de représentation du ministère pour la mise en place des réformes dans les écoles. Il est urgent d'améliorer la formation des inspecteurs et de renforcer leur rôle dans le perfectionnement des enseignants. Il faut en même temps clarifier la relation entre



l'inspection des écoles et l'évaluation des enseignants (dont sont chargés les chefs d'établissement).

- *Un manque d'attention aux besoins de formation continue des directeurs d'établissement et des autres administrateurs, en particulier en ce qui concerne la décentralisation, la gestion financière et celle du personnel, ainsi que le développement global des établissements, par exemple pour un travail en commun d'élaboration de programmes d'études et de travail pluridisciplinaire.*

## *Chapitre 5*

### **L'ACCUEIL ET L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE**

Ce chapitre concerne l'éducation de la petite enfance, le niveau de préscolarisation et l'équité devant les activités d'éveil destinées à la petite enfance, ainsi que la formation des enseignants, les programmes et la qualité des établissements préscolaires.

Dans toute la région, se pose aujourd'hui le problème de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants. Les taux d'inscription dans l'éducation préscolaire sont tombés de 1989 à 1997 dans beaucoup de pays, pas partout, mais de manière très brutale dans certains : de 64 à 45 % en Lituanie, de 65 à 32 % en Arménie, de 52 à 12 % au Kazakhstan. Deux problèmes sont communs à ces pays : manque de places du fait des restrictions budgétaires et faible demande par suite de la montée du chômage des femmes et de la baisse du revenu familial, de sorte que les familles qui ont les moyens d'envoyer leurs enfants à la maternelle sont moins nombreuses.

Différentes solutions économiques pour développer l'éducation de la petite enfance ont fait leur apparition, certaines financées par les ONG, d'autres, parmi celles qui ont le plus de succès, au niveau local et souvent à domicile. Il faut reconnaître que les pays qui font de grands efforts pour maintenir un enseignement obligatoire public et gratuit de qualité ont peu de chances de pouvoir consacrer des ressources importantes aux enfants qui n'ont pas encore l'âge de la scolarité obligatoire. Mais l'État et les collectivités locales peuvent contribuer à mobiliser les communautés pour offrir des possibilités informelles de garde et d'éducation, par exemple en mettant à disposition des locaux ou en subventionnant du matériel ou de la nourriture.

#### **Accueil et éducation de la petite enfance en Bulgarie**

Les inscriptions dans l'éducation pré-scolaire n'ont pas été trop gravement affectées par la période de transition. En fait, la Bulgarie est l'un des rares anciens pays socialistes qui aient réussi à maintenir leur niveau après 1989. Si seulement 65 % des enfants de 3 à 6 ans étaient inscrits en 1999, ce chiffre était

presque le même qu'en 1989 (63.9 %)¹. Cependant, la participation est beaucoup faible chez les minorités ethniques, par exemple les Roms, chez lesquels 12 % seulement des enfants étaient inscrits, au lieu d'une moyenne nationale d'environ 65 %².

L'éducation préscolaire des enfants de 3 à 7 sept ans est sous la responsabilité du ministère de l'Éducation et des Sciences et des inspections. Avant 3 ans, les enfants relèvent du ministère de la Santé. Il existe des crèches pour les enfants de 1 à 3 ans sous la tutelle des deux ministères. La plupart des établissements d'éducation préscolaire pour les 3 à 7 ans sont rattachés à une école primaire. Il y a environ 104 jardins d'enfants privés dans le pays. Chaque établissement peut élaborer son propre programme ou suivre une méthode spécifique telle que « Étape par étape » en fonction des préférences des parents, mais tous doivent se conformer aux exigences du ministère.

Selon la loi (articles 18-21), le coût des établissements d'État ou municipaux doit être pris en charge respectivement par le budget de l'État ou par celui des municipalités. Selon un amendement adopté en 1998, les parents doivent payer des droits d'inscription dont le montant est fixé par chaque conseil municipal. Leur niveau diffère légèrement d'une région à l'autre. Il s'élève en moyenne à 20 à 30 leva par enfant et par mois, en référence à un pourcentage du salaire minimum (20 %). L'inscription inclut les repas et le matériel. Les parents doivent aussi payer pour toute activité qui n'est pas prévue par la réglementation de l'État. Malgré tout, la contribution des parents ne représente qu'environ un sixième du coût réel estimé à 120 leva par mois et par enfant. La différence est prise en charge par l'État ou par la municipalité.

Environ 66.4 % de la cohorte des 2 à 8 ans suivait un enseignement préscolaire en 1999. Les classes comportent de 12 à 22 enfants ; la journée dure huit heures, mais beaucoup d'établissements ouvrent à 7 h 30 et ferment à 19h pour aider les parents qui travaillent.

Le tableau 13 montre clairement que l'offre dépasse régulièrement la demande, au moins au niveau national. Mais il existe des disparités locales et régionales et tous les enfants qui pourraient bénéficier d'une éducation préscolaire ne sont pas en mesure de le faire.

---

1. Adkins (1999).

2. *Idem*, p. 57.

Tableau 13. **Taux net d'inscription<sup>1</sup> au niveau pré-scolaire, 1989-99 (%)**

Niveau	Inscrits de 3 à 6 ans	Capacité (nombre de places)
1989/90	63.9 % des 3 à 6 ans	73 % des 3-6 ans
1990/91	63.9	71
1991/92	55.9	68
1992/93	57.4	70
1993/94	56.2	69
1994/95	57.5	70
1995/96	61.6	73
1996/97	62.6	75
1997/98	58.8	74
1998/99	65.3	77

*Note* : Le « taux d'inscription net » se réfère au nombre d'enfants d'un groupe donné inscrits à un niveau d'éducation, en pourcentage du nombre total d'enfants de ce groupe d'âge.

*Source* : Gantcheva et Kolev (2001), pp. 22 et 50.

### *Équité dans l'accueil et l'éducation de la petite enfance*

Les parents doivent payer un droit d'inscription, fixé par chaque municipalité sur la base définie par la loi sur la fiscalité locale. Ce droit est en moyenne de EUR 0.51 par jour et de EUR 10.23 par mois (le revenu minimum est de EUR 38.35/mois). Si ces droits d'inscription ne couvrent en général qu'une faible part du coût réel – l'État ou la municipalité financent le reste – et sont basés sur le salaire minimum, il est certain qu'ils peuvent être prohibitifs pour des parents au chômage ou pour des familles avec plusieurs enfants. Cela concerne en fait essentiellement les minorités, chez lesquelles le chômage est fréquent et les familles sont plus nombreuses que dans la population bulgare. Par exemple, dans la ville de Lom – qui comporte une population Rom importante – l'assistance sociale s'élève à EUR 15.34 par mois, plus EUR 5.11 par enfant. Le droit d'inscription au jardin d'enfants est de EUR 6.65 par enfant<sup>3</sup>.

Les enfants des familles pauvres sont également très menacés par des problèmes de nutrition et de santé, pour lesquels une détection et une intervention précoces sont souvent vitales.

Comme on l'a vu plus haut, la loi (art. 27) précise que des « jardins d'enfants spéciaux » seront créés pour les enfants souffrant de maladies chroniques, ou qui ont des besoins particuliers en matière d'éducation. En pratique, cela signifie que seuls les problèmes *médicaux* les plus évidents (cécité, surdité, handicaps physiques) sont pris en compte et ces jardins d'enfants n'existent pas toujours près du domicile des enfants, de sorte qu'ils restent à la maison ou bien sont en pension loin de chez eux. Par ailleurs, la ségrégation

3. Jennifer Tanaka, « Roma in the Educational System of Bulgaria », p. 7.

d'enfants très jeunes dans des jardins d'enfants « spéciaux » implique souvent qu'ils restent en permanence dans un enseignement spécial séparé, avec de moins en moins de chances d'être réintégrés dans les écoles ordinaires.

### ***Les éducateurs de la petite enfance***

Ces éducateurs sont formés, soit à l'université (licence), soit à l'école normale (formation de trois ans conduisant à un diplôme spécialisé). Les directeurs des établissements d'éducation préscolaire doivent avoir l'équivalent d'une licence. Une formation continue est assurée par l'institut pédagogique, les universités et des ONG, par exemple l'*Open Society Foundation* pour le programme « Étape par étape ». De plus, les établissements d'éducation préscolaire emploient des psychologues, des éducateurs, des infirmières, des orthophonistes, etc. Les éducateurs reçoivent une formation spéciale pour travailler avec de jeunes enfants.

### ***Les programmes et les normes d'éducation pré-scolaire***

Le programme a été établi par le ministère de l'Éducation, ainsi que les orientations qui mettent l'accent sur le développement intellectuel et affectif de l'enfant, la préparation à l'entrée à l'école, la compréhension de l'environnement et les méthodes actives d'apprentissage. Le programme (qui, d'après le ministère n'est pas obligatoire mais recommandé) est suivi par la plupart des établissements et couvre six domaines :

- langue bulgare orale et écrite ;
- chiffres ;
- introduction aux sciences, en particulier aux questions d'environnement ;
- beaux-arts et musique ;
- développement physique et social ;
- une langue étrangère (dans la plupart des jardins d'enfants ; *peut* être la langue maternelle ou même un premier apprentissage de l'anglais).

De nouvelles normes pour l'éducation préscolaire ont été publiées en septembre 2000 et sont obligatoires pour tous les jardins d'enfants. Il existe une liste de référence pour leur acquisition. L'évaluation est interne et externe et bénéficie de l'aide de l'inspection et de l'institut pédagogique. L'évaluation est

centrée sur l'enfant et se réfère à un ensemble d'attentes et de critères (exemple « un enfant de cinq ans doit pouvoir raconter ou terminer une histoire » etc.). Mais il est difficile pour les enseignants de trouver le temps d'évaluer chaque enfant. Les établissements font l'objet d'une inspection.

Les enfants qui ne suivent pas une éducation préscolaire se voient de plus en plus souvent proposer des programmes de préparation à l'entrée à l'école. Ils sont de deux sortes : soit pour les enfants qui vont entrer à l'école primaire, soit pour les enfants d'âge scolaire mais qui sont considérés comme n'étant pas prêts du fait de difficultés de langue (voir ci-dessus). Depuis 1998, la loi [article 20(2)] demande que les enfants qui ne parlent pas le bulgare suivent une formation préparatoire, le plus souvent dans des classes rattachées à une école primaire.

### **Problèmes et obstacles en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance**

- Participation limitée à l'enseignement préscolaire. Environ les deux tiers seulement des enfants d'âge préscolaire bénéficient d'une forme quelconque d'éducation préscolaire. Les possibilités d'accueil sont insuffisantes dans les régions rurales ou celles qui connaissent un fort taux de chômage, dans lesquelles la pauvreté est très répandue, alors qu'une prise en charge précoce des enfants en difficulté est particulièrement cruciale.
- Absence de soutien aux enseignants et au personnel dans la mise en œuvre des normes et des programmes nouveaux qui incitent à des méthodes plus actives.
- Connaissances et procédures inadéquates pour une identification précoce des difficultés d'apprentissage ou des besoins spéciaux. Seuls les problèmes évidents de caractère médical – vision, audition, handicap physique – sont pris en compte. L'approche est très médicale et des difficultés d'apprentissage telles que des problèmes affectifs ou comportementaux, une inadaptation sociale, une hyperactivité, la dyslexie, etc., sont le plus souvent ignorées. Une réglementation plus rigoureuse et davantage de ressources professionnelles sont nécessaires ; « la loi est très insuffisante ».



## *Chapitre 6*

### **LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Ce chapitre, relatif à l'enseignement technique et la formation professionnelle, décrit le contexte socio-économique, la scolarisation et le financement de ce type d'enseignement, examine des questions concernant le marché du travail, le secteur privé, les partenaires sociaux et le chômage ainsi que la formation des enseignants, les programmes, la qualité et l'évaluation.

#### **Formation professionnelle**

La Bulgarie est confrontée à deux problèmes principaux en matière de formation professionnelle : (1) la mise en œuvre de la loi de juillet 1999 qui complète la loi sur l'enseignement public et (2) l'« harmonisation » de son système de formation professionnelle et de ses besoins nationaux avec ceux de l'Union européenne. Les problèmes principaux concernent :

- la décentralisation du système ;
- l'optimisation du réseau d'écoles de formation professionnelle ;
- la coopération de ces écoles avec le marché du travail ;
- l'efficacité et la qualité de la formation professionnelle ;
- la poursuite de la réforme.

Les priorités concernent la mise à jour des normes et de nouveaux développements en matière d'évaluation et de certification. En ce qui concerne l'emploi et les affaires sociales, les objectifs du gouvernement bulgare en matière de développement des ressources humaines et de politique d'emploi correspondent aux priorités définies par la Commission européenne.



## *Contexte socio-économique affectant les relations emploi/formation*

De manière générale, l'économie bulgare se caractérise par une croissance économique variable, une progression du PIB, un faible taux d'inflation, une baisse de la production industrielle, une balance commerciale négative et un progrès des investissements étrangers. L'investissement dans l'éducation a été de 4.3 % du PIB en 2000<sup>1</sup>.

L'évolution de l'emploi se caractérise par une restructuration des secteurs, la privatisation, la fermeture de certaines entreprises et la création de nouvelles. Les progrès récents du secteur privé font apparaître une dynamique prometteuse, mais elle ne compense pas la progression du chômage dans le secteur public. Alors qu'en 2000 la proportion d'emplois du secteur privé atteignait 70 %, l'emploi du secteur public avait diminué de 77.4 % en 1993 à 46.6 % en 2000. La part des PME dans l'emploi est importante (51.5 % en 2000) mais elles ne sont pas encore suffisamment efficaces dans le contexte économique actuel. Si les services, le bâtiment, le tourisme et les technologies de l'information sont en progression, l'industrie chimique, les industries du bois et le textile sont en déclin.

L'évolution démographique affecte de plus en plus le marché du travail et le système de formation professionnelle. De 1999 à 2010, le nombre d'enfants de 5 à 14 ans diminuera de 336 000 et le nombre de jeunes de 15 à 25 ans de 273 000 (Institut national de la statistique). L'économie devra recruter la main-d'œuvre parmi les adultes, ce qui supposera une formation professionnelle des adultes et cela figure en effet en priorité dans le Plan national de développement (2000-2006).

Se pose également le problème des abandons. Selon les informations recueillies par la mission<sup>2</sup>, le taux d'abandon s'élevait à 3.8 % pour l'enseignement professionnel en 1998/99. Il n'existe pas de données concernant les abandons précoces avec une qualification faible ou sans qualification, ou sur ceux qui achèvent l'enseignement secondaire général sans qualification adaptée aux besoins du marché du travail. Ces deux groupes sont vulnérables vis-à-vis du chômage.

---

1. Les statistiques données dans cette section proviennent de l'Institut national de la statistique pour l'enseignement général et la formation professionnelle en 1999/2000.

2. « School Drop outs. Problems and Reasons », Observatoire national bulgare, 1999. La mission de l'OCDE n'a pas pu obtenir de données plus récentes.

Le taux de chômage s'élevait à 18.5 % en mars 2000<sup>3</sup>, par comparaison avec une moyenne de 9 % pour l'Union européenne. En mars 2000, pour les différents groupes d'âge, ce taux s'élevait à 39.2 % pour le groupe 15-24 ans, à 18.4 % pour les 25 à 34 ans, à 14.9 % pour les 35 à 44 ans, à 15.7 % pour les 45 à 54 ans et à 14.2 % au delà de 55 ans.

Les taux de chômage par niveau d'éducation sont les plus élevés pour ceux qui n'ont reçu qu'un enseignement de base ou qui n'ont aucune qualification (31.7 % en mars 2000). Viennent ensuite ceux qui ont suivi un enseignement secondaire professionnel (17.5 %) et un enseignement secondaire général (16.4 %). La plupart des chômeurs n'ont pas de qualification spécifique : ils représentent 60.3 % des chômeurs inscrits (Service national de l'emploi).

Le chômage en Bulgarie se caractérise par un haut niveau de chômage de longue durée, en particulier parmi les minorités, les jeunes et les femmes. Selon les chiffres de mars 2000, le nombre de chômeurs de moins de six mois représentait 25.4 % du total. Celui des chômeurs de plus d'un an 54.1 %. Ceux qui n'ont qu'un enseignement de base représentaient 42.8 % du total. Le chômage de longue durée affecte 54.2 % des femmes au chômage et 54.1 % des hommes.

### ***Situation actuelle de la formation professionnelle***

La répartition des écoles professionnelles répond principalement aux besoins régionaux. Certains établissements offrent les mêmes formations que celles dont les entreprises ont besoin. Plus de la moitié des écoles professionnelles sont situées dans les plus grandes villes.

Il existe 47 instituts d'enseignement supérieur professionnel (14 en pédagogie, 15 en enseignement technique, 4 en économie, 2 en agriculture, 12 dans le domaine médical). Certains dépendent d'une université. Le nombre d'instituts est considéré comme beaucoup trop élevé eu égard à la diminution du nombre d'étudiants ; de plus, ils ne répondent pas toujours aux besoins du marché du travail. Le ministère de l'Éducation et des Sciences a l'intention de restructurer le système et de l'adapter aux évolutions de l'Union européenne.

---

3. En 2001, il est tombé à environ 17.5 %.

Tableau 14. Répartition des élèves par type d'établissement, 1999-2000

Type et niveau	Nombre d'établissements		Nombre de classes		Nombre d'élèves		Filles	Garçons
Beaux-arts, niveau 3	19		231		3 539		2 096	1 443
Écoles professionnelles et techniques, niveau 3	350		5 585		128 701		52 267	76 434
Instituts d'enseignement professionnel, niveau 4	23		307		6 798		3 821	2 977
Écoles professionnelles secondaires, niveau 3	150		2 343		50 727		14 062	36 665
Écoles professionnelles après les 6 <sup>e</sup> et 7 <sup>e</sup> années, niveau 2	2		112		2 376		674	1 702
Écoles professionnelles après la 8 <sup>e</sup> année, niveau 3	1		29		409		170	239
<b>Total</b>	<b>545</b>		<b>8 607</b>		<b>192 550</b>		<b>73 090</b>	<b>119 460</b>

Source : Institut national de la statistique, Enseignement en Bulgarie, année scolaire 2000/2001, p. 38, tableau 1, p. 39, tableau 3.

Tableau 15. Structure du système éducatif, par type d'établissement

Type d'établissement	Total	Primaire	Enseignement de base	1 <sup>er</sup> cycle secondaire	Secondaire	Combiné	Étab. 5-13	Étab. 7-13	Étab. 8-12	Étab. 7-8	Étab. 9-10	Instituts prof.
1. Enseignement général	3 011	438	1 974	23	158	398	47					
<i>De jour :</i>	2 996	438	1 974	23	148	398	42					
Sans spécialisation	2 871	438	1 974	23	23	398	42					
Langues étrangères	62				62							
Sports	14				14							
Lettres	15				15							
Sciences et maths	34				34							
<i>Du soir :</i>	15				10		5					
2. Spécialisés	146	3	128		1	7	7					
3. Enseignement professionnel et beaux-arts	545							350	169	2	1	23

Source: Institut national de la statistique, Enseignement général et formation professionnelle, année scolaire 1999/2000, p. 9, tableau 1 et autres données de l'institut.

Tableau 16. Élèves de 14-19 ans dans l'enseignement secondaire professionnel, 1999-2000

Age	Enseignement professionnel de base, niveau 2			Enseignement professionnel menant à l'examen de fin de secondaire, niveau 3			Enseignement professionnel conduisant à un diplôme, niveau 3			Enseignement professionnel post-secondaire			Total		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total			
14	390	193	583	9 256	7 135	16 391	12	9	21				9 658	7 337	16 995
15	435	185	620	30 361	17 763	48 124	70	42	112				30 866	17 990	48 856
16	307	89	396	31 950	18 433	50 383	83	61	144				32 340	18 583	50 923
17	126	27	153	27 706	15 883	43 589	48	45	93				27 880	15 955	43 835
18	56	14	70	12 727	7 547	20 274	21	10	31	270	297	567	13 074	7 868	20 942
19	35	2	37	1 415	645	2 060	3	3	6	314	367	681	1 767	1 017	2 784
<b>Total</b>	<b>1 349</b>	<b>510</b>	<b>1 859</b>	<b>113 415</b>	<b>67 406</b>	<b>180 821</b>	<b>237</b>	<b>170</b>	<b>407</b>	<b>584</b>	<b>664</b>	<b>1 248</b>	<b>115 585</b>	<b>68 750</b>	<b>184 335</b>

Source : Institut national de la statistique, données non publiées.

Tableau 17. **Élèves de l'enseignement général et professionnel, 1999/2000 (CITE 3)**

	Garçons	Filles	Total
Enseignement général	51 512	93 475	144 987
Enseignement général dans les établissements spécialisés	345	310	655
Enseignement technique conduisant à l'examen de fin d'études secondaires	114 542	68 425	182 967
Enseignement professionnel conduisant à un diplôme	239	170	409
Total (CITE 3)	166 638	162 380	329 018

Source : Institut national de la statistique, Enseignement en Bulgarie, année scolaire 2000/2001, p. 31, tableau 4, p. 45, tableau 3 et autres données de l'institut.

### ***Décentralisation de l'enseignement professionnel***

Le ministère de l'Éducation et des Sciences a la responsabilité d'ensemble sur la politique, l'organisation et le contrôle de l'enseignement professionnel secondaire et supérieur. Celui-ci comporte trois types d'établissements : les écoles professionnelles, les écoles techniques et les instituts techniques supérieurs.

La loi sur la formation professionnelle, adoptée en juillet 1999, a décidé la décentralisation de celle-ci du niveau de l'État (ministère de l'Éducation et des Sciences) au niveau municipal et du niveau municipal à celui des établissements, ce qui doit permettre de mieux répondre aux besoins locaux. Au moment de la visite de la mission, les procédures de décentralisation étaient en cours d'approbation par le Conseil des ministres. La planification et la mise en œuvre de ce processus ont des conséquences majeures du point de vue administratif et financier pour les municipalités et pour les établissements scolaires.

En 2002, la décentralisation et le processus d'optimisation restent des priorités pour le ministère de l'Éducation et des Sciences, qui envisage de nouvelles mesures dans ce sens.

### ***Optimisation du réseau d'établissements***

Le ministère est responsable de l'ouverture, de la transformation et de la fermeture des établissements selon la loi sur l'enseignement public. Lors de la visite, il existait 626 établissements d'enseignement professionnel. Au cours des

deux années précédentes, un total de 40 écoles avaient été fusionnées, transformées, ouvertes ou fermées.

Sur les 30 593 enseignants, 60 % sont des professeurs d'enseignement général et 40 % des moniteurs et des assistants de travaux pratiques. Vingt neuf pour cent des enseignants donnent des cours d'enseignement général et 61 % des cours techniques théoriques et une formation pratique. Soixante six pour cent des enseignants ont un diplôme supérieur, 22 % une qualification post-secondaire et 2 % une formation secondaire seulement<sup>4</sup>.

Il y a en moyenne 11 étudiants par enseignant ou formateur, au lieu de 12 dans l'enseignement général et de 11 pour l'ensemble du niveau secondaire.

Les effectifs d'élèves diminuent chaque année. Mais ces dernières années (à l'exception de 1997/98) le nombre d'enseignants a augmenté. Cela résulte des nouveaux moyens d'enseignement créés ces dernières années et du nombre croissant de matières spécialisées et à option.

Pour optimiser le réseau d'établissements, un comité a été créé, qui comporte des inspecteurs, des directeurs d'école et des représentants des départements de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel du ministère. Ce comité définit des critères et des plans d'optimisation, que les interlocuteurs rencontrés lors de la visite de la mission considéraient comme assez vagues. De plus, ces critères ne prennent pas en compte les liens avec le système de formation dans son ensemble.

Les objectifs et les critères d'optimisation sont les suivants :

- s'assurer que les écoles sont compétitives, efficaces et reconnues au sein de l'Union européenne ;
- tenir compte des évolutions démographiques (déclin rapide de la natalité) ;
- tenir compte des données économiques propres à chaque région et répondre aux besoins du marché du travail.

Par référence à ces critères, les municipalités et les inspecteurs évaluent les écoles de leur secteur. Ils font des recommandations sur l'avenir de ces écoles au

---

4. Rapport national sur l'enseignement professionnel, 1999, Observatoire national bulgare.

ministère, qui prend une décision. Au moment de la visite de la mission, environ 20 nouvelles propositions d'optimisation avaient été soumises au ministère.

Bien que le maintien d'un réseau scolaire aussi étendu constitue un problème financier majeur pour l'État, les principales parties prenantes sont réticentes à fermer des écoles. Il est à craindre que les fermetures n'entraînent un chômage massif pour les enseignants, qui n'ont pas nécessairement des possibilités d'emploi ou de recyclage. De plus la fermeture peut contribuer à accroître les déperditions, si le coût du transport devient inabordable pour les élèves, et le rôle social important que jouent les écoles dans les petites communautés risque de disparaître.

### ***Liaisons avec le marché du travail***

Les évolutions récentes suivantes ont affecté la formation professionnelle et le marché du travail : (1) une nouvelle loi sur l'incitation à l'emploi est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; (2) une loi sur les métiers a été adoptée en 2001 ; (3) un projet de loi modifiant et complétant la loi sur la formation professionnelle a été soumis au Conseil des ministres.

Dans le cadre de la préparation de la Bulgarie à l'adhésion à l'Union européenne, le Plan national de développement pour 2000-2006 dans sa forme actuelle donne une priorité absolue au développement des ressources humaines, en mettant l'accent sur une meilleure employabilité, sur la promotion de l'emploi et sur l'amélioration de la qualité de la formation professionnelle.

De plus, la nouvelle législation sur les incitations à l'emploi définit les bases d'une politique et d'une stratégie nationales pour la formation des chômeurs et des personnes en emploi, par une collaboration entre le ministère du Travail et de la Politique sociale et le ministère de l'Éducation et des Sciences (art. 58).

Avec son système d'enseignement professionnel, le ministère de l'Éducation et des Sciences assure une formation et un recyclage dans les écoles professionnelles, qui doivent être financées par les étudiants. À côté de ces écoles professionnelles, un grand nombre d'organismes de formation relèvent des secteurs public, privé et associatif.

Le ministère du Travail et de la Politique sociale, par l'intermédiaire de l'agence nationale pour l'emploi et de ses bureaux locaux, organise des formations pour les personnes qui répondent à une offre d'emploi ferme. Il forme aussi les travailleurs qui risquent d'être licenciés par suite d'une restructuration. Bien que le chômage des jeunes soit un problème majeur en

Bulgarie, il n'y a pas de programme de formation particulier à l'intention des jeunes chômeurs.

Ce ministère organise aussi des programmes régionaux pour l'emploi, au nombre de 18 au moment de la visite de la mission. Ils comportent des formations répondant aux besoins de la région (ex. amélioration des infrastructures, promotion de l'emploi indépendant, micro-projets de qualification professionnelle, etc.). Une stratégie de développement des ressources humaines élaborée conjointement par les ministères de l'Éducation et du Travail est comprise dans le Plan national bulgare de développement, pour répondre aux besoins en qualifications de l'économie de marché. Le Plan est actuellement en révision et sera soumis à nouveau à la Commission européenne.

L'élaboration d'une politique nationale de formation continue a démarré dans le cadre d'un projet financé en 1999 par la Fondation européenne pour la formation. Un groupe de travail interministériel a été créé et une première étude a été préparée, qui nécessite maintenant un suivi.

Des programmes de formation spécifiques existent à l'intention des jeunes chômeurs, par exemple un projet conjoint Autriche-Bulgarie, financé par l'Autriche et mis en œuvre par l'agence nationale pour l'emploi et un consortium d'organismes de formation. Un autre projet spécial s'adresse aux jeunes des orphelinats (2001).

### ***La formation professionnelle et les partenaires sociaux***

La qualité de la formation professionnelle dépend essentiellement des liens établis avec le marché du travail à différents niveaux, notamment avec les partenaires sociaux. La loi sur la formation professionnelle définit les bases d'une participation importante des partenaires sociaux dans ce domaine.

Bien que les partenaires sociaux aient été impliqués dans la préparation de la loi, la coopération réelle entre le ministère de l'Éducation, les municipalités, les établissements scolaires et les partenaires sociaux reste marginale. À l'heure actuelle, il n'existe pas de définition du rôle et des responsabilités des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la loi.

Depuis la visite de la mission, la participation des partenaires sociaux s'est développée. Le travail des conseils régionaux de l'emploi, par exemple, a progressé en 2001, avec l'élaboration et la mise en œuvre de programmes régionaux qui comportent des éléments de formation – parfois pour certains secteurs d'activité. Avec l'adoption de la nouvelle loi sur les incitations, les Conseils régionaux de l'emploi ont été transformés en Comités de l'emploi dans



le cadre des Conseils de développement de département. Ces comités conseillent et suivent le développement économique des régions, les conditions sanitaires et la sécurité, ainsi que la formation pour promouvoir l'emploi.

### ***Efficience et qualité de la formation professionnelle***

L'agence nationale pour la formation professionnelle a été créée en février 2000. Elle est logée dans le même bâtiment que l'Institut national de l'éducation, ce qui facilite la communication, mais elle est indépendante de celui-ci. Les ordinateurs ont été financés par la Fondation européenne pour la formation et la formation a été assurée par l'Observatoire national bulgare.

Les fonctions de cette agence nationale sont définies comme suit par la loi :

- donner une habilitation aux institutions de formation, sur demande de celles-ci, du ministre de l'Éducation ou sur décision du Conseil d'administration<sup>5</sup> ;
- mettre au point et approuver des critères d'habilitation, conformes à la loi et aux exigences fixées par l'État en matière d'éducation ;
- élaborer et approuver des procédures d'habilitation et la documentation correspondante ;
- émettre et retirer des autorisations concernant la formation professionnelle et/ou l'orientation professionnelle ;
- établir et proposer au ministère de l'Éducation et des Sciences : a) la liste des professions faisant l'objet d'une formation ; b) les exigences définies par l'État en matière de formation professionnelle pour acquérir une qualification ; c) les exigences définies par l'État concernant les documents de l'enseignement public ; d) les exigences définies par l'État pour l'évaluation de la formation professionnelle ; e) les exigences nationales et les critères standardisés pour les examens nationaux de qualification professionnelle ;
- exprimer des opinions et proposer au ministère de l'Éducation et des Sciences des modifications à la liste des établissements ;

---

5. La loi sur la formation professionnelle a été amendée en 2002 pour tenir compte du rôle de l'Agence nationale pour la formation professionnelle pour l'habilitation des institutions.

- commander des projets de recherche et suivre leur réalisation dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles ;
- coordonner l'élaboration de stratégies pour le développement et l'amélioration de l'enseignement professionnel ;
- contribuer à la reconnaissance internationale des diplômes d'enseignement professionnel ;
- créer et tenir à jour un répertoire des centres de formation, d'information et d'orientation professionnelle.

Presque tout le personnel de l'agence est détaché de l'Office national de l'emploi, de l'Institut national d'éducation et du ministère de l'Éducation et des Sciences. Il est prévu de recruter au total 26 personnes.

Si le rôle de l'agence paraît essentiel pour la mise en œuvre de la loi sur la formation professionnelle, les tâches précises à réaliser et les questions financières qui en découlent nécessitent une définition plus précise et l'accord de toutes les parties prenantes, pour que ce rôle puisse être pleinement assumé.

Depuis 2002, l'agence a élaboré des critères et des textes réglementaires pour l'habilitation (par exemple de formations données par les écoles professionnelles) et l'agrément d'institutions de formation (publiques et privées), ainsi qu'un système de suivi des centres de formation agréés. Au cours de la période avril 2001-avril 2002, 13 centres de formation ont été agréés par des groupes de travail présidés par le ministère de l'Éducation et des Sciences.

### ***Les inspections et leur participation à l'enseignement professionnel***

Les 28 inspections de l'enseignement secondaire sont aussi responsables de l'enseignement professionnel. Elles comptent des experts de la didactique de certaines matières ; elles se concentrent sur le contrôle de l'application des règles fixées par l'État, mais n'évaluent pas les performances des enseignants. Elles organisent aussi des formations en didactique des matières de l'enseignement général, mais il n'est pas prévu qu'elles assurent un suivi et une formation spécifique en matière d'enseignement professionnel.

Les inspections coopèrent de manière informelle et *ad hoc* avec le ministère de l'Éducation et avec les services locaux de l'administration du Travail sur l'élaboration des programmes d'études. Elles travaillent aussi avec les municipalités, en particulier dans le cadre de l'optimisation des établissements.

Les responsabilités des inspecteurs vis-à-vis de l'application de la loi sur la formation professionnelle sont vagues pour toutes les parties prenantes. En particulier, leur double rôle de contrôle et d'assistance n'est pas clair pour les enseignants, ni en fait pour les inspecteurs eux-mêmes.

### ***La formation des enseignants et du personnel administratif***

Dans le cadre du programme Phare VETERST (Vocational Education and Training, Education, Research, Science and Technology), trois centres de formation des enseignants ont été créés dans des écoles professionnelles. Le programme comporte la fourniture d'équipements et une formation des enseignants sur les nouvelles méthodes (interactivité, travail en groupe, programmes modulaires, utilisation de micro-ordinateurs, langues, etc.). De plus, le personnel administratif de certaines écoles pilotes a reçu une formation en gestion financière et administrative.

À la fin de ce programme, le ministère n'a pas prévu d'attribuer de nouveaux crédits pour la formation du personnel. De manière occasionnelle, les enseignants des écoles professionnelles formés aux nouvelles méthodes dans le cadre de ce programme donnent eux-mêmes une formation à des collègues d'autres écoles.

En plus des trois centres de formation des enseignants, il existe trois instituts nationaux de formation des enseignants dans lesquels la formation pour l'enseignement professionnel joue seulement un rôle marginal. Ces centres font partie d'universités (à Sofia et Varna) et donnent une formation sur le processus éducatif ainsi que sur la didactique de l'enseignement des lettres, des sciences naturelles et de la pédagogie. Les cours les plus fréquentés sont ceux qui portent sur les nouvelles technologies et les langues ; ils sont aussi accessibles aux enseignants de l'enseignement professionnel.

Bien que bon nombre des professeurs de l'enseignement professionnel n'aient qu'une compétence pédagogique limitée (car ils viennent souvent de l'industrie), il n'est prévu que peu de formation adaptée à leurs besoins dans les instituts pédagogiques des universités. Le département d'information et de formation des enseignants de l'université St Climent Ohridsky à Sofia organise des cours de perfectionnement auxquels participent plus de 1 000 professeurs de l'enseignement professionnel. Ces cours ont lieu dans plusieurs villes, par exemple Varna et Stara Zagora, pour limiter les frais des enseignants.

En 2001, la formation continue de 1 000 professeurs de l'enseignement professionnel (sur un total de 18 000 en 2001/02) a été assurée par le département de l'information et du perfectionnement des enseignants de

l'université de Sofia. Il s'agissait d'une formation de courte durée, consacrée à l'élaboration des programmes et des tests nationaux, à la méthodologie de la formation modulaire, aux instruments d'évaluation des progrès des élèves, etc.. Bien qu'il y ait incontestablement eu des progrès, aucun système d'ensemble de formation des enseignants n'existe jusqu'ici. Il y a peu de coopération avec le projet conjoint de la Banque mondiale et du gouvernement bulgare sur la modernisation dans l'enseignement général, qui porte aussi sur la formation des enseignants.

## **L'élaboration des programmes, les normes et l'évaluation**

### ***Programmes d'études***

Les différents types d'écoles professionnelles donnent un éventail de 289 formations à plusieurs niveaux. Des représentants du ministère de l'Éducation et des Sciences, des enseignants, des inspecteurs et, le cas échéant, des représentants des partenaires sociaux et de l'industrie sont impliqués dans l'élaboration des programmes d'études.

Ces programmes comportent un enseignement obligatoire de matières générales, pour garantir que les élèves auront acquis le minimum de formation générale requis par la loi. L'accent est mis surtout sur la formation professionnelle, notamment sur les éléments qui sont communs à tous les domaines professionnels, ainsi que ceux qui sont spécifiques à un secteur. Alors que les matières générales sont principalement enseignées durant la première période de la formation, les enseignements professionnels dominent durant les dernières années. Cela signifie que les élèves des écoles professionnelles peuvent difficilement entrer dans l'enseignement supérieur, dont beaucoup sont exclus.

Bien que le projet Phare de promotion de l'enseignement et de la formation professionnels (UVET) ait introduit dans des écoles pilotes des programmes d'études modulaires comportant la réalisation de tâches concrètes, les programmes restent essentiellement scolaires et ne comportent pas d'expérience en entreprise. En l'absence d'un dispositif d'apprentissage ou de stages, la formation pratique a lieu dans les écoles, dont l'équipement est souvent insuffisant ou inadapté. De plus, la plupart des programmes encore en usage sont périmés par rapport aux évolutions récentes dans les pays d'Europe occidentale. Ces programmes très spécialisés préparent encore les élèves à des emplois qui n'existent plus. En mettant l'accent sur l'acquisition de connaissances plutôt que de compétences et de savoir-faire, ils ne préparent pas les élèves pour le marché du travail européen. À l'heure actuelle, la plupart des diplômés des écoles

professionnelles ont besoin d'une formation complémentaire avant de pouvoir trouver un emploi, ou ne peuvent trouver aucun emploi.

Concernant le recours aux technologies de l'information, l'enseignement faisant appel à Internet n'a pas encore été utilisé dans l'enseignement professionnel. Des négociations sont prévues entre le Centre national de l'enseignement à distance et le ministère de l'Éducation et des Sciences, sur l'introduction d'éléments d'enseignement ouvert et à distance dans les programmes de l'enseignement professionnel. Il sera fait appel à l'expérience du Programme Phare multinational pour l'enseignement à distance.

En 2001, une cinquième année de formation a été créée dans tous les types d'écoles professionnelles et les programmes correspondants ont été mis au point. On prévoit que cela facilitera l'accès à une poursuite d'études, car les étudiants auront acquis à la fois le bagage minimum d'enseignement général et les compétences professionnelles requises.

### *Normes*

Des normes ont été élaborées pour la formation dans 18 spécialités parmi 11 familles professionnelles, au titre du programme Phare VETERST : technicien du bâtiment, économiste/intendant, géomètre, mécanicien auto, technicien des industries du bois, tailleur, technicien de l'informatique, boulanger, hôtel et restauration, technicien des télécommunications. Ces domaines sont considérés comme prioritaires pour le développement économique du pays. Les normes ont été expérimentées dans 30 écoles professionnelles.

L'Agence nationale a élaboré un cadre pour la définition de normes, en commençant par des normes pilotes pour les techniciens du bâtiment. Des groupes de travail consacrés à différentes familles professionnelles établissent des normes pour les professions : elles devaient être prêtes pour 34 professions à la fin de 2002. Bien que la coopération entre le ministère et l'agence se soit améliorée et que les groupes de travail soient présidés par des représentants du ministère de l'Éducation et des Sciences, il faudrait encore davantage de travail en commun, par exemple pour préparer les modifications à apporter à la loi sur la formation professionnelle.

### *Évaluation*

Les élèves doivent passer des examens de l'enseignement public dans les domaines couverts par l'examen de fin d'études secondaires : langue et littérature bulgares, deux autres matières d'enseignement général, plus des

examens théoriques et pratiques dans la spécialité professionnelle étudiée. L'attribution d'un certificat de qualification est conditionnée par le passage des examens théoriques et pratiques de fin d'études et par une évaluation continue. Un système d'unités de valeur a été introduit à titre expérimental dans le cadre du projet Phare VETERST. Il peut aller de pair avec une évaluation continue et avec un examen final. Dans le cadre du même projet, un dispositif d'évaluation comportant une approche modulaire a été élaboré pour toutes les spécialités. Ces résultats ne sont plus diffusés, mais ils le seront dans le cadre du projet Phare 2000. Une norme nationale d'évaluation est également en préparation.

En 2001/02, le premier examen national unifié (*matura*, l'examen de fin d'études secondaires) a été mis au point et expérimenté.

L'Agence nationale de la formation professionnelle jouera un rôle dans la mise à jour et la coordination des programmes et des systèmes de normes et d'évaluation, mais aucune démarche systématique n'a été définie à ce jour et les rôles et responsabilités des parties prenantes ne sont pas clairs.

Le processus actuel de recueil et de traitement des informations nécessaires à l'élaboration des décisions politiques n'est pas satisfaisant ; il manque de transparence.

### **Financement de la formation professionnelle**

La formation professionnelle est financée par trois sources aux niveaux national, régional et local : le budget de l'État et des collectivités locales, le Fonds de la qualification professionnelle et du chômage et des financements extérieurs.

Les écoles professionnelles sont financées par le budget de l'État, qui sera à l'avenir décentralisé au niveau des municipalités, puis des établissements. Selon le rapport de l'année 2000 du ministère, les dépenses des écoles professionnelles ont représenté 89 015 219 leva (40 291 340 euros).

Les budgets de l'État et des municipalités financent l'enseignement professionnel sur la base des coûts unitaires (nombre d'élèves, de classes, etc.). Le montant des crédits est déterminé par une formule spécifique, qui n'est pas transparente et change chaque année. Les établissements trouvent des financements complémentaires, principalement par l'organisation de formations pour les services du travail. Ils donnent aussi des formations payantes aux adultes, l'après-midi et le soir et produisent des biens qu'ils vendent. Les revenus supplémentaires tirés de ces activités sont négligeables et doivent de toute manière être reversés à l'État ; il n'existe pas d'incitations pour que les

écoles deviennent financièrement indépendantes ou pour qu'elles fassent des économies.

Dans l'ensemble, la situation financière des écoles professionnelles est difficile : leur équipement est périmé, les rémunérations du personnel sont payées irrégulièrement et le coût des fournitures (en particulier pour le chauffage) est élevé.

Jusqu'ici, la formation organisée par le Service national de l'emploi et par les services locaux était financée par le Fonds de la qualification professionnelle et du chômage. Ce fonds a été supprimé par la nouvelle loi et à partir de 2002 le financement provient directement du budget de l'État, ce qui a des conséquences évidentes. En 2001, 70 254 300 leva (31 799 508 euros), soit 37.3 % étaient dépensés pour les mesures actives pour l'emploi et 227 683 700 leva (103 057 448 euros), soit 62.7 % pour les mesures passives. Il est clair que la formation des chômeurs n'est pas encore prioritaire en Bulgarie, puisque la majorité des crédits est consacrée aux mesures passives.

Concernant les financements extérieurs<sup>6</sup>, d'après des données récentes, le programme Phare de l'Union européenne a été la première source de financement de 2000 à 2002. De plus, la Bulgarie participe aux programmes SOCRATES et LEONARDO de l'Union européenne et bénéficie de divers programmes bilatéraux. La formation professionnelle est donc une priorité importante pour l'aide financière extérieure.

### ***Poursuite de la réforme de la formation professionnelle***

Étant donné la situation économique actuelle de la Bulgarie, il sera difficile de maintenir le rythme des réformes de la formation professionnelle et du marché du travail. Il est donc important que le développement des ressources humaines continue à être favorisé par le Plan national de développement et en particulier par le programme Phare. Il est également important que les ministères de l'Éducation et du Travail, avec d'autres autorités compétentes, fixent des priorités cohérentes pour le développement des ressources humaines. Il faut qu'elles soient traduites en stratégies claires pour la mise en œuvre de la réforme et que les ressources nécessaires soient prévues.

Il faut souligner que la mise en œuvre de la réforme n'est pas seulement une question de financement : elle exige un personnel compétent dans les ministères et institutions concernées. Il faut renforcer la capacité institutionnelle

---

6. Les bailleurs de fonds sont l'Union européenne, la Banque mondiale et des donateurs bilatéraux et multilatéraux.

de mise en œuvre de la réforme, avec le concours de programmes tels que Phare ou du prêt de la Banque mondiale.

### **Problèmes et obstacles en matière de formation professionnelle**

- Diminution très forte des effectifs entrant sur le marché du travail. La formation et le recyclage des adultes devront être la priorité des établissements de formation. Il manque également des programmes de formation pour les jeunes chômeurs.
- Abandon des écoles professionnelles ou sortie de l'école avec une très faible qualification. Dans les deux cas, cela implique un risque important de chômage de longue durée. Il faut faire davantage pour prévenir les abandons et s'assurer que les élèves quittent l'école avec une qualification valable.
- Faible efficacité du système de formation professionnelle. Bien que les effectifs aient décliné, le nombre d'enseignants a augmenté et le réseau d'établissements peut être optimisé. Les critères d'optimisation sont encore vagues et insuffisamment liés à ceux qui concernent l'enseignement général. Les processus de décentralisation et d'optimisation ne sont pas articulés ; une meilleure relation contribuerait à la cohérence du processus de réforme.
- Qualité inégale de la formation professionnelle. La nouvelle Agence nationale pour la formation professionnelle doit veiller à la qualité de différentes manières ; mais elle est encore en sous-effectif et les responsabilités qui lui sont attribuées sont lourdes.
- Manque de spécialistes de la formation professionnelle dans les inspections. Il en résulte que les inspections ne peuvent offrir un suivi et une formation aux écoles dans le domaine de la formation professionnelle. De plus, beaucoup de formateurs viennent de l'industrie et n'ont pas reçu de formation en pédagogie et en didactique. Ils ont donc encore plus besoin d'une aide que les enseignants de l'enseignement général.
- Manque d'équilibre des programmes d'études. Les matières générales sont habituellement enseignées au début de la filière professionnelle, alors que les matières professionnelles prédominent au cours des dernières années. Les élèves des écoles professionnelles sont donc bien moins bien préparés à l'enseignement supérieur et les taux d'échec sont élevés. Les qualifications données par les écoles professionnelles



répondent rarement aux besoins du marché du travail ; davantage de liaisons et un partage des responsabilités sont nécessaires.

- Nécessité d'une utilisation plus large de l'enseignement ouvert et à distance. Il serait particulièrement utile pour la formation et le recyclage des adultes et des jeunes chômeurs.

## Chapitre 7 ACCÈS ET ÉQUITÉ

Ce chapitre traite de questions telles que l'équité devant l'accès, le niveau de formation et le niveau des acquis, les minorités ethniques, la langue maternelle dans l'éducation, les enfants des rues et les enfants ayant des besoins particuliers. Les taux d'abandon et les questions d'égalité entre les sexes, les ressources, la prise en charge par l'État et le rôle des ONG sont d'autres thèmes examinés.

### **Le problème de l'exclusion sociale et l'enseignement**

#### *À qui s'adresse l'enseignement ?*

La question de savoir à qui s'adresse actuellement le système éducatif en Bulgarie est l'un des thèmes qui reviennent systématiquement dans nombre des entretiens que la mission a eus avec des responsables et des collègues à tous les niveaux. Le présent examen est axé sur la politique de *l'éducation* et sur la manière dont elle affecte la qualité de l'apprentissage. Néanmoins, les réalités de la vie quotidienne actuelle en Bulgarie soulèvent des questions plus larges telles que l'incidence du chômage, de la pauvreté, de l'isolement social et de la marginalisation par rapport à l'accès, au choix et à l'égalité des chances, et ce non seulement pour les enfants d'âge scolaire, mais aussi pour les jeunes qui ont quitté l'école, les adultes et plus généralement les collectivités. Si l'enseignement a pour objectif premier de permettre à chaque individu de mener une existence utile au sein d'une société en évolution, un examen de la politique de l'éducation se doit de prendre en compte les réalités sociales et l'incidence des évolutions sociales sur le contenu et la présentation des prestations d'enseignement. En Bulgarie, les liens qui unissaient la famille, l'école, la collectivité et l'État ont souvent disparu et ce sont parfois les enfants vulnérables qui en sont les principales victimes.

Pour réformer, il faut certes de l'argent, mais le manque de financement n'est pas l'essentiel. On constate à tous les échelons de l'administration un refus de donner la priorité aux groupes marginalisés par rapport aux prestations sociales. C'est à l'État qu'il incombe bien entendu de mener la réforme des prestations sociales ; mais les structures de ces prestations devraient s'ancrer de

manière plus marquée dans la collectivité, afin d'aider les familles à garder les enfants à la maison et à l'école. La confiance du public dans le travail des ONG représente certes un élément important, mais il faut qu'elle soit étayée par la législation, la coordination et un suivi de la qualité.

### **Équité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats**

La détérioration des indicateurs sociaux et économiques en Bulgarie depuis le début de la transition a eu de toute évidence un impact sur le bien-être des enfants. Plusieurs études sur la pauvreté en Bulgarie attestent sans ambiguïté d'une dégradation dramatique de la situation économique des familles ; la proportion de ménages ne disposant pas du minimum vital<sup>1</sup> est passée de 50 % en 1992 à 64 % en 1996<sup>2</sup>. À côté de la dégradation marquée du niveau de vie, on enregistre également un accroissement de l'inégalité en termes de revenu, qui affecte de manière disproportionnée les familles avec enfants. Dans son évaluation de la pauvreté, la Banque mondiale arrive à la conclusion qu'en 1995 c'est dans ce segment de la population que l'on trouvait les taux de pauvreté les plus élevés ; de surcroît, le taux de pauvreté est beaucoup plus élevé chez les minorités ethniques que chez les Bulgares de souche (15 % pour les familles bulgares contre 42 % pour les Turcs et 76 % pour les Rom)<sup>3</sup>.

L'un des points forts de l'enseignement en Bulgarie réside dans le fait que le système scolaire est en mesure d'accueillir la très grande majorité des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Le réseau scolaire mis en place pendant la période socialiste a été maintenu et l'on ne manque ni d'écoles, ni d'enseignants. Mais en matière d'enseignement, la véritable égalité des chances n'est pas uniquement un problème d'offre. Elle suppose quatre conditions : l'égalité d'accès, de

- 
1. L'aide sociale est réservée aux familles en situation d'extrême pauvreté. Les bénéficiaires ont parfois des revenus ne dépassant pas le « minimum différencié », qui se calcule en appliquant au revenu minimum de base (RMB) un coefficient variable selon la catégorie considérée (personnes âgées, handicapés, etc.). Le Conseil des ministres a fixé le RMB à 60 % du salaire minimum mensuel. En 1999 par exemple, il se situait aux alentours de 31 BGL par mois (soit environ 19 dollars des États-Unis de l'époque) ; pour avoir droit à l'aide sociale, il faut donc que le revenu du demandeur soit inférieur à 15.5 BGL mensuels (moins de 10 dollars) par membre de la famille. Par ailleurs, les intéressés ne doivent pas détenir une somme supérieure à 200 BGL ou un bien mobilier ou immobilier négociable (exception faite pour l'équipement de base de la maison : lits, ustensiles de cuisine). Voir Zoon (2001), p. 46.
  2. OIT/PNUD (1999).
  3. Gantcheva et Kolev (2001), p. 7.

poursuite d'études, de traitement durant les études et de chances dans la vie par suite de l'enseignement reçu. Tous les enfants ne sont pas égaux vis-à-vis de ces quatre critères.

La Bulgarie a cependant pu maintenir le niveau de participation à l'enseignement préscolaire antérieur à 1989 (62 % du groupe d'âge de 2 à 8 ans) et les statistiques montrent que la scolarisation est pratiquement universelle pour les années 1 à 4 (taux de scolarisation brut de 102 %). Néanmoins, les taux de scolarisation bruts aux niveaux moyen et secondaire tombent à 87 % et 68 % respectivement. La situation est particulièrement préoccupante entre la 5<sup>e</sup> et la 8<sup>e</sup> années qui font toujours partie de la scolarité obligatoire.

### *Équité et appartenance ethnique*

On recense en Bulgarie plus de 30 groupes de population minoritaires<sup>4</sup>, le plus important étant celui des Turcs dont le nombre est évalué à environ 758 000 (alors qu'il atteignait 900 000 avant l'exode massif de 1989), soit 9.5 % de la population selon les données du recensement de mars 2001. Les Tsiganes représentent 4.6 % de la population (chiffres du recensement de mars 2001). Officiellement donc, il y a 367 000 Tsiganes en Bulgarie ; le chiffre réel se situe probablement aux alentours de 550 000 ou au-dessus (tableau 18).

Les autres minorités sont les Macédoniens qui vivent principalement autour des régions de Blagoevgrad et de Pirin et les musulmans bulgares, minorité religieuse plutôt qu'ethnique, qui vivent principalement dans les montagnes de Rhodope et dans la région de Pirin. Bien que la plupart de ces minorités aient vécu en Bulgarie depuis des siècles – les Turcs depuis la fin du 14<sup>e</sup> siècle – et en dépit de nombreuses campagnes d'assimilation (souvent forcée)<sup>5</sup>, la plupart des

---

4. Marushiakova et Popov (1999). En plus des Turcs, des Tsiganes et des Pomaks (musulmans bulgares), on compte près de 30 autres groupes – Arméniens, Juifs, Russes, Tartares – représentant ensemble environ 10 000 personnes.

5. Il existe des comptes-rendus bien documentés sur les changements de nom forcés et autres campagnes d'assimilation à l'encontre des Turcs, des Pomaks et des Tsiganes, en particulier entre 1984 et 1989. Les protestations et les manifestations ont souvent été brutalement réprimées, en particulier dans les villages et la plupart des gens ont finalement accepté « volontairement » de nouveaux noms et papiers d'identité sans lesquels ils ne pouvaient percevoir une pension de retraite ou des allocations ; dans le pire des cas, ils risquaient l'arrestation, le bannissement dans d'autres régions ou l'internement dans des camps. En janvier 1990, Todor Zhivkov a été arrêté et inculpé de « haine raciale » dans le cadre de la campagne d'assimilation. Une loi a été adoptée en 1990 pour remettre en vigueur les noms musulmans (Pomak et Turcs), mais

minorités ethniques ont conservé leur identité et leur culture et vivent dans des communautés bien identifiées, qui ne se fondent pas dans l'ensemble de la population. Sinon, il serait plus facile de mener une action ciblée pour améliorer leur sort en matière d'éducation et d'emploi.

Tableau 18. Répartition par origine ethnique, recensement de mars 2001<sup>1</sup>

	Total	Bulgares	Turcs	Rom	Divers	Non déclarés
TOTAL	7 973 673	6 660 682	757 781	365 797	121 773	67 640
	100 %	83.6 %	9.5 %	4.6 %	1.5 %	0.8 %
Hommes	3 888 441	3 238 252	378 869	183 148	54 077	34 095
Femmes	4 085 232	3 238 252	378 869	182 649	67 696	33 545
MILIEU URBAIN	5 500 695	4 927 501	281 047	196 428	55 407	40 313
Hommes	2 665 799	2 385 957	138 859	98 328	22 283	20 372
Femmes	2 834 896	2 541 544	142 188	98 100	33 123	19 941
MILIEU RURAL	2 472 978	1 733 181	476 734	169 369	66 366	27 327
Hommes	1 222 642	852 295	240 010	84 820	31 794	13 723
Femmes	1 250 336	880 886	236 724	84 549	34 573	13 604

1. On trouvera des statistiques démographiques complètes tirées du recensement de mars 2001 sur le site Web de l'Institut national de la statistique, [www.ndi.bg/Census/EthnosMV.htm](http://www.ndi.bg/Census/EthnosMV.htm) (en langue bulgare uniquement).

Source : Institut national de la statistique, 2002.

La Bulgarie a consenti de réels efforts pour améliorer les conditions de vie et d'éducation des minorités ethniques. Le Parlement a voté en février 1999 une Convention cadre pour la protection des minorités nationales et adopté le 22 avril 1999 un Programme cadre pour l'intégration des Tsiganes dans la société bulgare<sup>6</sup>. Plusieurs ONG et autres organismes interviennent sur ce point,

elle ne mentionnait pas spécifiquement les Tsiganes musulmans. Voir Hugh Polton, *op. cit.*, pp. 105-171. Néanmoins, il est encore difficile de donner une estimation exacte de l'importance des minorités ethniques, du fait des changements de nom et des campagnes d'assimilation qui ont touché au moins une génération.

6. Le Cadre aborde des points tels que la protection vis-à-vis de la discrimination ; la répartition des terrains ; et la structure des quartiers tsiganes. Mais il semble que l'on n'ait guère avancé sur la mise en oeuvre de ce programme ; la Commission d'Helsinki et d'autres organisations de défense des droits humains ont protesté contre ce retard. Le programme PHARE de la CE a débloqué en 1999 une subvention modeste (quelque 100 000 euros) en faveur de l'accès des Tsiganes à l'éducation. Voir dans Zoon (2001) le chapitre intitulé « Barriers to Social Protection in Bulgaria », pp. 43-66.

notamment l'UNICEF, l'Open Society, l'International Centre for Minority Studies et la Balkan Foundation for Cross-Cultural Education.

### *Tsiganes*

Il n'y a cependant pas de stratégie nationale explicite pour l'éducation des populations minoritaires, et les situations sont loin d'être égales, en particulier chez les Tsiganes<sup>7</sup>. Une certaine discrimination continue à exister dans la vie quotidienne à leur rencontre. Leur taux de scolarisation est considérablement plus faible que celui de l'ensemble de la population et en 1990, les médias nationaux et internationaux signalaient que 80 % des détenus étaient des Tsiganes<sup>8</sup>. De manière générale, les enfants tziganes vont moins souvent à l'école maternelle et beaucoup d'entre eux débutent plus tard leur scolarité, par exemple à huit ou neuf ans. On a également constaté une diminution de la scolarisation chez les enfants bulgares (voir ci-dessous les abandons), mais plus particulièrement chez les Tsiganes. Entre 1995 et 1997, le taux de scolarisation des enfants tziganes de sept à quatorze ans a diminué de 60 %, contre 20 % pour les enfants bulgares. Seuls 6 % des Tsiganes parviennent au terme du cycle secondaire, contre 40 % pour l'ensemble de la population. Ces chiffres de 1997 reflètent probablement la crise de cette époque, mais une fois que les enfants ont abandonné l'enseignement obligatoire, il leur est difficile d'y revenir.

La plupart des Tsiganes sont sédentarisés (il n'existe plus beaucoup de Tsiganes « nomades » en Bulgarie) et ils sont plus nombreux en milieu urbain qu'en milieu rural. Mais leur distribution par régions est inégale : ils sont moins de 1 000 dans certaines régions et près de 30 000 dans d'autres. Sliven a une population de 29 698 Tsiganes, Stara Zagora de 26 902 et Plovdiv de 27 826.

Les ONG sont très nombreuses (plus de 70) à s'intéresser aux problèmes des Tsiganes, mais l'accès au logement, aux prestations sociales et aux services municipaux ainsi qu'aux soins de santé exige une réponse rapide et les problèmes d'éducation ne font donc pas l'objet d'un traitement systématique. Il est désormais urgent de créer et de diffuser des données permettant d'évaluer de manière précise les besoins des Tsiganes en matière d'éducation, et d'assurer une analyse et un suivi permanents de l'accès des enfants et des jeunes Tsiganes

---

7. Il est important de mentionner la grande diversité qui existe parmi les Tsiganes en Bulgarie. On dit qu'il y a jusqu'à 60 sous-groupes distincts et il faudrait différencier également entre les populations rurales et urbaines, assimilées ou non, de langue tzigane ou bulgare, ainsi qu'entre les appartenances religieuses. Toute généralisation est donc discutable.

8. Bulgarian Telegraph Association et BBC, octobre 1990.

aux prestations d'éducation. En cas de présomption de discrimination, il convient de mener une enquête, de constituer un dossier et de prévoir un suivi.

Au début de 2002, il a été créé au sein du ministère de l'Éducation une Direction de l'éducation spirituelle/morale et de l'intégration des minorités, chargée de défendre et de promouvoir le droit à l'éducation et les possibilités d'éducation des jeunes Tsiganes. Il s'agit là d'un pas en avant important, encore que la mission OCDE eût préféré voir des éducateurs tsiganes occuper les postes de responsabilité et un budget spécifique consacré à la tâche. La mission OCDE a eu de surcroît le sentiment que la politique du ministère privilégiait nettement l'adaptation des communautés tsiganes aux procédures d'éducation « normales ». Lors des entretiens avec le responsable de cette nouvelle direction, l'existence d'un problème d'absentéisme scolaire chez les jeunes Tsiganes a été niée de manière catégorique ; à l'entendre, « il existe au moins deux exemples, à Sofia, d'établissements scolaires dans lesquels certains enfants Tsiganes sont intégrés et parlent bulgare. » En ce qui concerne les manuels et le matériel pédagogique en langue tzigane (il existe, conformément à la loi, des manuels en langue turque et même en hébreu), la réponse a été qu'ils étaient inutiles dans la mesure où la politique est de faire en sorte que les enfants tsiganes parlent bulgare. Parmi les autres difficultés mentionnées, figurent (a) l'absence d'orthographe acceptée pour la langue tzigane ; (b) le nombre très restreint d'enseignants parlant la langue tzigane ; et (c) le fait que « rares sont les enfants tsiganes capables de lire ou d'écrire leur langue, si bien que les manuels ne sont pas nécessaires. »

Et pourtant, la mission OCDE a pu constater par elle-même l'existence de grandes communautés tsiganes isolées, à l'intérieur même des villes bulgares, communautés souvent littéralement enfermées par des murs massifs ou par de hautes barrières de tôle ondulée. C'est ainsi que la grande *mahala* (communauté) Sheker de Plovdiv, qui regroupe 10 000 Tsiganes, est totalement emmurée, « pour ne pas perturber les automobilistes qui circulent sur la voie rapide. »<sup>9</sup> Il y a là des bâtiments de huit étages sans eau, sans électricité et sans installations sanitaires, où les déchets ne sont pas collectés : tous les services s'arrêtent « au pied du mur ». Les locataires des appartements (et le reste de la population) parlent souvent « d'immeubles OTAN 2 » ou d' « Hôtel OTAN » par allusion à leur aspect sinistré qui évoque un bombardement : pas de fenêtres, un froid glacial, et parfois huit à dix personnes entassées dans des pièces de 12 m<sup>2</sup> sans aucun aménagement. Il faut faire des centaines de mètres pour aller chercher l'eau avec un seau à une colonne d'alimentation ; cette eau est tellement sale, à

---

9. Zoon (2001), p. 137. Citation tirée de David Olah, « Plovdiv :Huts and Satellites », août 1997 ([www.romapage.c3.hu/rsk/engrso14/htm](http://www.romapage.c3.hu/rsk/engrso14/htm)).

ce point polluée par le sable et les vers, qu'elle est impropre à la consommation. Les enfants ne vont pas à l'école parce qu'ils n'ont pas de vêtements décents ; le ghetto n'a pas d'école, pas d'enseignants parlant la langue tsigane ; or, – en dépit des assurances données par nos interlocuteurs du ministère –, les enfants très pauvres ne sont pas bien accueillis dans les écoles « normales » de l'autre côté des murs<sup>10</sup>.

**Encadré 1. Établissement scolaire pour la minorité ethnique tsigane<sup>11</sup>**

Nous avons visité un établissement réservé aux enfants de la minorité tsigane dans un faubourg de Sofia. Son effectif, 1 300 élèves, se répartit entre l'école élémentaire et l'école technique.

L'école était mal équipée ; il y avait notamment pénurie de manuels du fait que le taux d'attrition des manuels était supérieur au taux de remplacement. Le matériel pédagogique était pratiquement inexistant, mis à part les livres dont aucun n'était rédigé en langue tsigane pour autant que nous ayons pu le déterminer. La langue d'instruction était le bulgare.

L'établissement avait une conseillère dont le travail consistait, selon sa description, d'une part à traiter les demandes d'inscription, d'autre part à intervenir dans les classes sur les problèmes humains et sociaux (cours sur la drogue par exemple).

Le chef d'établissement voyait comme problèmes majeurs :

- l'insuffisance chronique du financement ;
- les difficultés de recrutement et de rétention des élèves, aggravées par le mode de vie de certains d'entre eux (le taux d'absentéisme était généralement supérieur à 10 %) ;
- la non intégration des enfants dans la société bulgare non tsigane ;
- la nécessité d'une intervention de la collectivité (action d'alphabétisation des adultes par exemple).

On en est amené à se demander combien de fois les responsables de l'éducation prennent vraiment le temps de se rendre dans des quartiers comme celui de Fakulteta à Sofia ou dans le ghetto de Nadejda à Sliven, où un mur de béton de deux mètres de haut sépare le site tsigane du reste de la communauté. On ne peut qu'approuver, en théorie, l'idée que les communautés tsiganes doivent « s'intégrer » dans la société bulgare, mais ce n'est pas le résultat auquel on parviendra tant que ces implantations isolées n'auront pas accès aux prestations publiques essentielles telles que l'électricité et l'eau, la collecte des déchets, la protection sociale, les soins de santé, le logement et une certaine

---

10. Pour un tableau complet des obstacles juridiques, sociaux et institutionnels à la protection sociale, voir Zoon (2001), pp. 43-66.

11. Cet encadré et ceux qui figurent dans la suite du chapitre ont été élaborés à partir des observations de S.E. McClelland et I.R.M. Smith. Voir McClelland et Smith (1999).



dignité humaine. En attendant, l'absence chronique d'égalité dans l'accès aux prestations sociales (éducation comprise) va entretenir le cycle de l'exclusion sociale, du chômage, de l'extrême pauvreté et de la défiance réciproque entre la minorité tsigane et la majorité de la population.

### ***Enfants de la rue et « enfants dans les rues »***

L'attention du public a été attirée sur ce problème au cours des premières années de la transition et on l'a associé à l'effondrement économique, à la progression du chômage et à l'aggravation de la pauvreté, dont ont particulièrement souffert les catégories marginalisées. Les effectifs concernés ne sont pas très importants, mais la question a été largement couverte par la presse et la télévision.

La différence entre « enfants de la rue » et « enfants dans les rues » tient au fait que les premiers sont livrés à eux-mêmes, et vivent, travaillent et mendient dans la rue sans contacts avec leurs parents ou leur famille. Selon certaines estimations, cette catégorie comptait à la fin de l'an 2000 de 400 à 500 individus en milieu urbain. Les enfants de la seconde catégorie passent certes le plus clair de leur temps dans la rue, mais ils gardent tout de même certains contacts avec leur famille ; la plupart d'entre eux passent la nuit au foyer familial ou trouvent par la famille un endroit où dormir. Ils sont semble-t-il entre 5 000 et 7 000 ; la plupart d'entre eux vivent en milieu urbain, mais 80 % d'entre eux appartiennent à une famille tsigane<sup>12</sup>. Certains sont très jeunes et n'ont pas plus de 8 ou 10 ans, mais la plupart ont entre 11 et 15 ans<sup>13</sup>. Les garçons sont très largement majoritaires par rapport aux filles, car il leur est plus facile de subvenir à leurs besoins par le biais d'un travail occasionnel, notamment sur les marchés de rue et dans les gares.

Des deux catégories, c'est de toute évidence la première (celle des enfants de la rue) qui est la plus exposée. En règle générale, ces enfants ne vont pas en classe et la plupart n'ont jamais été scolarisés. Ils n'ont pas accès aux fonds sociaux, aux soins de santé, à une alimentation équilibrée, ou à une protection contre les dangers de la vie moderne en milieu urbain, dont la prostitution,

---

12. Chiffres correspondant à la fin de l'an 2000. Voir « Enfants de la rue/Enfants dans les rues », programme conjoint de la Fondation Roi Baudouin et de la Fondation Soros, rapport du coordinateur pour la Bulgarie, janvier 2001.

13. Les jeunes sans abri ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire se voient proposer une action quotidienne de soutien et de conseil par le projet « 16+ » géré par la Free and Democratic Bulgaria Foundation, première ONG bulgare à intervenir auprès des enfants de la rue et des jeunes sans abri.

l'alcoolisme et la toxicomanie. S'y ajoute en Bulgarie le fait qu'en vertu d'une réforme récente du système de santé, l'assurance maladie ne couvre pas les enfants qui ne vivent pas sous le même toit que leur famille ou qui ne sont pas placés dans un établissement. Cela veut dire qu'ils n'ont pas accès aux soins médicaux, à moins qu'ils ne trouvent quelqu'un qui accepte de payer les frais ; les ONG ne disposent pas des fonds nécessaires pour assumer l'assurance maladie ou les dépenses de santé. Les négociations actuellement en cours entre les ONG, le ministère de la Santé et l'Institut national de l'assurance maladie permettront peut-être de trouver une solution.

Il va de soi que les enfants de la rue et les enfants dans les rues sont exposés à des risques très importants du point de vue personnel et collectif. Beaucoup d'entre eux dérivent vers la petite criminalité et entrent en contact avec le système pénal, qui les considère comme des « délinquants » et qui les place dans un établissement (voir encadré 2) ou bien les renvoie dans la rue sans protection ou suivi sociaux.

#### Encadré 2. **Établissement scolaire pour délinquants**

Cette école de garçons, réservée aux jeunes de 8 à 18 ans, offrait certes un aspect engageant (section artistique relativement fournie, couchage dans des dortoirs de quatre chambres pour les internes), mais les équipements de l'atelier technique, déjà sous-équipés, restaient inutilisés. L'école avait une ferme qui représentait un appoint en termes d'alimentation et de revenus ; mais rien n'indiquait que cette ferme fût utilisée à une quelconque fin pédagogique. L'école possédait aussi un autocar, mais n'avait pas de budget pour s'en servir.

L'effectif théorique était de 69 élèves, mais ne dépassait pas en réalité 48 élèves (dont 11 orphelins). La durée du séjour était de trois ans au moins, mais de nombreux élèves, privés de foyer, prolongeaient indûment leur séjour. L'établissement semblait privé d'âme ; durant le cours de la visite, qui s'est prolongée, de nombreux élèves donnaient l'impression d'être désœuvrés. On nous a expliqué, sans surprise, que rares étaient les élèves qui poursuivaient ensuite leurs études ou qui évoluaient vers l'emploi.

L'encadrement se composait de 35 enseignants (disposant de qualifications spécialisées), ce qui autorisait des classes de 6 élèves ; 17 collaborateurs techniques et 3 surveillants de nuit.

L'établissement ne bénéficiait pas de la délégation de compétences pour son budget et souffrait d'un sous-financement chronique (même si le poste « alimentation », sans être particulièrement élevé, était plus important qu'ailleurs). Il était fortement tributaire de l'aide des donateurs, les demandes étant adressées par le directeur ; les entreprises fournissaient du bois et du métal pour les ateliers. La Fondation pour l'avenir de la Bulgarie fournissait des vêtements et des chaussures ; et les dépenses de la ferme étaient partiellement prises en charge par des donateurs. Le projet de mise en place d'un conseil d'administration n'avait pas eu de suite.

La situation a connu récemment plusieurs évolutions importantes. Une dizaine d'ONG (dont la Croix-Rouge bulgare) joignent désormais leurs efforts avec ceux des autorités municipales de Sofia, Haskovo, Varna, Stara Zagora, Plovdiv, Burgas, Rousse, Silven, Gabrovo, Dobrich et Turgoviste. La Croix-Rouge propose un abri 24 heures sur 24 dans quatre villes, et un centre d'accueil de jour dans trois autres villes. Le ministère du Travail et de la Politique sociale a élaboré une réglementation pour les foyers accueillant les jeunes sans abri. À la fin de l'an 2000, le Parlement a adopté une Loi sur la protection de l'enfance portant création (janvier 2001) d'une Agence publique nationale de protection de l'enfance. Les ministères concernés et quatre ONG sont représentés au Conseil national créé dans le cadre de cette agence.

Parmi les ONG citées au paragraphe précédent, nombreuses sont celles qui aident les enfants à se réinsérer dans une scolarité normale, tandis que d'autres (comme la Croix-Rouge) offrent un abri dans lequel les enfants peuvent passer plusieurs heures durant la journée et se voient proposer un repas chaud et un programme d'enseignement de base. Mais dans une proportion très importante de cas, c'est en raison de difficultés *scolaires* ou familiales que ces enfants prennent le chemin de la rue et l'on ne peut guère raisonnablement s'attendre à ce qu'ils reviennent dans un environnement ressenti comme hostile. Les établissements et les enseignants doivent assumer leur part de responsabilité en leur donnant une deuxième chance et en leur venant en aide durant les premières semaines ou les premiers mois de leur retour à la scolarité. L'instauration de rapports de confiance avec ces jeunes et l'amélioration de leur confiance en eux-mêmes, alors que leurs expériences antérieures dans la vie ont été – et restent probablement – très différentes de celles de leurs condisciples, exigent une forte compétence et il faudra former les maîtres. Des campagnes de sensibilisation en direction de la collectivité et l'intervention, auprès des familles, de travailleurs sociaux professionnels seraient également utiles.

### ***Équité et placement dans un établissement public***

En Bulgarie, le terme « d'internat » désigne dans la plupart des cas un établissement accueillant les enfants qui ont pu se rendre coupables de comportements « antisociaux », alors que dans la terminologie internationale il désigne soit un établissement scolaire dans lequel les élèves séjournent en période scolaire, les vacances se passant dans la famille, soit un établissement accueillant les enfants souffrant de handicaps. Cet écart terminologique a constitué une gêne pour la mission OCDE comme pour tous ceux qui ont cherché à réunir des données fiables, comparables, sur le placement des enfants dans un établissement public.

Ce point peut apparaître comme mineur, à ceci près que l'absence d'information sur le placement des enfants constitue l'une des principales pierres d'achoppement pour la réforme dans l'ensemble de la région. Nous connaissons mal l'identité des enfants ainsi placés, les modalités et les raisons du placement, la nature de l'établissement d'accueil et leur devenir à la sortie. Par le biais du Child Care Forum for C/EE et du CIS (dont le siège est en Hongrie), l'UNICEF parraine et exploite désormais des enquêtes conduites dans plusieurs pays, y compris en Bulgarie. On peut espérer que ces enquêtes vont permettre de repérer dans la vie de ces enfants les périodes cruciales où une intervention eût permis d'éviter le placement<sup>14</sup>.

À la fin des années 1990, on recensait dans la région bien plus d'un million d'enfants placés dans un établissement public. La plupart d'entre eux avaient un parent vivant et la plupart séjournaient pourtant dans un grand établissement. Dans dix des 14 pays de la C/EE pour lesquels on dispose de données, le taux de placement parmi les enfants âgés de 0 à 3 ans a *progressé* entre 1989 et 1998, de 56 % en Roumanie, de 64 % en Russie et de 46 % en Bulgarie<sup>15</sup>. Cette progression va à l'encontre de toutes les intentions des responsables politiques et elle met en évidence le nombre croissant de familles confrontées à des tensions et incapables d'y faire face. Parallèlement, le recul des dépenses publiques nuit à la qualité de l'accueil réservé à ces enfants.

Même si les enfants de moins de 3 ans ne sont pas sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, la mission croit devoir faire figurer dans son examen le problème du placement. L'expérience prouve que dès l'instant où les enfants sont placés très jeunes dans un établissement, la probabilité pour que la situation se prolonge, sous une forme ou sous une autre, augmente, dans la mesure où il devient très difficile pour eux de franchir le fossé de plus en plus profond, en termes de développement éducatif et social, qui les sépare de la majorité des autres enfants. La plupart des enfants placés ne souffrent pas de handicaps et ce sont plutôt des orphelins « sociaux » que des orphelins au sens strict : le risque est donc grand de les voir privés durablement et sans aucune raison des choix en matière d'éducation susceptibles de leur offrir un avenir dans la société.

Le ministère a pris acte de la nécessité d'accorder une attention particulière à ces internats, qui sont négligés depuis des années. Il se propose d'en créer trois nouveaux, et (ce qui est inhabituel) en milieu urbain.

---

14. UNICEF (1999), p. 21.

15. *Ibid.*, p. 19.

## *Équité et langue d'instruction*

Conformément à la théorie marxiste-léniniste, la première Constitution de la République populaire de Bulgarie (1947, article 71) déclarait certes que l'étude de la langue bulgare était obligatoire à l'école, mais que les minorités nationales avaient le droit d'étudier dans leur langue. Un département de langue turque avait été créé à l'université de Sofia, mais en 1956, les écoles turques ont été fusionnées avec les écoles bulgares. En 1971, l'enseignement du turc dans les écoles bulgares avait été arrêté ; en 1974, le département de turc de l'université était fermé ; au milieu des années 80, il était interdit de parler turc dans tous les lieux publics sous peine d'une amende importante (un mois de salaire à la seconde infraction).

### *Turcs*

La minorité turque de souche a particulièrement souffert, au même titre que les Tsiganes, de la répression linguistique au cours de la période Zhivkov. Mais aujourd'hui, « les élèves dont la langue maternelle n'est pas le bulgare peuvent, à côté de l'étude obligatoire de la langue bulgare, étudier leur langue maternelle dans les écoles municipales sous la protection et le contrôle de l'État » [article 8(2) de la Loi sur l'enseignement public de 1999]. On estime à 37 000 le nombre d'élèves turcs et à 700 environ le nombre d'enseignants. Certains établissements ont 100 % d'élèves et d'enseignants turcophones, mais la langue d'instruction demeure (légalement) le bulgare, bien que le programme d'études commun prévoit un enseignement de la langue maternelle à titre de première ou seconde langue vivante. À partir de la huitième année (ou de la neuvième suivant le type d'école), le turc est enseigné quatre heures par semaine, mais comme matière à option en sus du programme national<sup>16</sup>. Les manuels viennent de Turquie, mais beaucoup d'entre eux sont périmés et l'on manque de matériel pédagogique.

L'un des experts du ministère appartient à la minorité turque et ils sont cinq dans les inspections de l'ensemble du pays. Il y a également un expert appartenant à la minorité juive (600 à 650 élèves de 6 à 14 ans avec 25 enseignants de l'hébreu), mais aucun pour la minorité tzigane, beaucoup plus nombreuse et qui risque davantage l'exclusion sociale et l'abandon prématuré. Bien que la moitié<sup>17</sup> de la population tzigane parle cette langue à la maison, elle

---

16. Il existe un établissement privé turc dans lequel le turc est enseigné en seconde langue après la 7<sup>e</sup> année.

17. L'écart est important suivant le sous-groupe considéré : de 85 % dans certaines communautés à 14 % dans d'autres ; 50 % est une moyenne. Dans l'autre moitié, environ 14 % seulement des Tsiganes parlent bulgare et environ 36 % turc.

n'est pas enseignée, au motif qu'il n'existe pas d'orthographe normalisée et que peu d'enseignants la pratiquent. Grâce aux efforts de différentes ONG et d'individus, un matériel pédagogique a été élaboré et des enseignants à temps partiel de la langue tsigane ont été formés. Mais ces initiatives ne peuvent réussir que s'il y a un engagement suffisant à tous les niveaux.

### *Étude de la langue maternelle*

Deux autres questions ont été soulevées. Premièrement, les enfants des minorités n'ont pas tous la possibilité d'étudier leur langue maternelle. La réglementation précise qu'il faut un groupe d'au moins 13 élèves pour que cet enseignement puisse être organisé, mais certaines municipalités le font avec des groupes plus faibles (7, 8 élèves). Deuxièmement, beaucoup d'enfants arrivent à l'école en ne connaissant que peu ou pas du tout la langue bulgare et des classes préparatoires pour les enfants turcs et tziganes sont nécessaires pour les aider à passer dans l'enseignement primaire. Dans une maternelle visitée par la mission, les éducateurs passaient la plus grande partie de leur temps à s'efforcer d'apprendre le bulgare aux enfants de 3 à 6 ans (la plupart tziganes), mais ils se plaignaient « d'avoir à repartir à zéro chaque semaine ». Aucun de ces éducateurs ne parlait la langue tsigane ; la communication avec ces enfants et avec leurs familles était donc difficile. Il n'existe pas de stratégie claire pour intégrer l'enseignement du bulgare et des langues maternelles ou pour un enseignement bilingue avec les très jeunes enfants, ce qui crée une situation d'inégalité pour les enfants des minorités qui entrent en première année.

### *Équité et ressources. Offre et fréquentation*

*Offre et fréquentation.* Dans l'ensemble, il y a suffisamment de places pour accueillir tous les élèves ; le taux de scolarisation est élevé (90-92 % selon les estimations) au moins au niveau primaire (7-14 ans), même si l'on est de plus en plus préoccupé par les abandons, y compris pendant la scolarité obligatoire. La fréquentation scolaire est moins satisfaisante ensuite (67 %), en particulier dans certains types d'enseignement professionnel. Il se pose donc moins un problème de places que de fréquentation. Il n'est pas surprenant que les taux de fréquentation soient plus faibles dans les familles pauvres (78 % en 1997) que dans familles aisées (95 %)<sup>18</sup>.

*Abandons.* Selon les chiffres officiels, les abandons concerneraient environ 6 à 7 % de la population scolaire des dix premières années, soit 45 000 enfants

---

18. Enquête sur les ménages de 1997, qui compare les dépenses des familles du dernier quintile avec celles du premier.

par an. Mais on constate un phénomène d'abandon masqué – environ un tiers des élèves sont portés absents sans motif jusqu'à cent fois par an. Il est fréquent que ces absences ne soient pas assimilées à un abandon, mais en réalité les enfants manquent près de la moitié du temps. Leur niveau scolaire est nécessairement affecté<sup>19</sup>. De plus, le calcul des abandons se fait à partir des enfants qui *sont effectivement* inscrits, et dont le nombre d'absences dépasse un certain seuil (plus de 60 suivant le Code du ministère de l'Éducation) ; il ne prend pas en compte les enfants non inscrits et la fréquentation irrégulière. Enfin, les absences injustifiées trop fréquentes sont souvent sanctionnées par une expulsion<sup>20</sup>, ce qui n'est pas semble-t-il la bonne réaction puisque les enfants s'excluent déjà d'eux-mêmes. Il serait préférable de chercher les raisons de ces absences fréquentes et de s'efforcer d'aider les enfants à rester scolarisés. Punir les enfants en raison de leur pauvreté et de leurs difficultés familiales (deux raisons majeures d'absentéisme) est aussi injuste qu'inefficace.

Il est clair que les enfants qui restent scolarisés, mais qui sont en difficulté pour diverses raisons, sont plus nombreux et plus facilement identifiables que ceux qui ont déjà abandonné. Mais il ne semble guère y avoir d'action systématique de *prévention* des abandons, bien qu'il existe quelques programmes excellents pour aider ceux qui ont abandonné à retourner à l'école. Malheureusement, ils sont souvent financés par les ONG et il n'est pas certain qu'ils soient pérennisés. Un programme financé par Phare-CE (« Une école pour chacun ») visité par la mission est orienté vers un enseignement ouvert et une éducation de la deuxième chance pour ceux qui ont abandonné ; il comporte 13 centres pilotes pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, des centres de ressources pour les enseignants et « des centres de dialogue ». Ils proposent des cours du soir, des séances de rattrapage et d'orientation et une formation continue des enseignants pour aider les jeunes déscolarisés à retourner en classe. Le travail de prévention concerne environ 5 000 jeunes à risque et le programme a réussi jusqu'ici à réintégrer 800 décrocheurs. Mais les enfants abandonnent souvent en raison de difficultés économiques et sociales qui ne peuvent être résolues par le seul système scolaire ; de plus, ceux qui retournent à l'école sont souvent confrontés aux mêmes problèmes (programmes et examens rigides, hostilité des enseignants et des camarades) qui les avaient conduits à abandonner et tous ne continuent pas leurs études. Avec la fin du financement du programme Phare, le programme ne peut continuer à fonctionner dans des conditions satisfaisantes et il y a peu de chances pour qu'il soit pris en charge par le ministère de l'Éducation et des Sciences.

---

19. Observatoire national bulgare, 2000. Étude non publiée, p. 10.

20. *Ibid.*, p. 19.

*Garçons et filles.* Les données relatives à la réussite scolaire selon le sexe montre que la scolarisation des garçons et celle des filles est à peu près équilibrée au sein de la population bulgare de souche, même s'il semble qu'il y ait un peu plus de garçons dans l'enseignement secondaire. Le pourcentage de jeunes filles inscrites dans l'enseignement supérieur est de 57 % (voir tableau 2, chapitre 2).

Mais il n'en va pas de même pour certaines minorités ethniques. Une enquête auprès de 831 ménages de huit grandes communautés de Tsiganes<sup>21</sup> a montré que 29 % des femmes n'avaient jamais été scolarisées ou avaient abandonné avant la fin de la 4<sup>e</sup> année, contre 11 % pour les hommes. De plus, les mariages et les maternités précoces affectent la scolarité des femmes. Une enquête de 1998 (confirmée en 2000) a montré que 40 % des jeunes filles se mariaient avant 16 ans et 80 % avant 18 ans<sup>22</sup>.

*Ressources.* Comme dans beaucoup d'autres pays de la région, un très fort pourcentage du budget de l'enseignement est consacré aux dépenses courantes, notamment aux rémunérations (au moins 70 % au niveau national) et aux fournitures courantes telles que le chauffage (au moins 12 %), alors que les investissements sont faibles ou inexistants. C'est ainsi que 1 % seulement du budget est consacré au matériel pédagogique, ce qui limite sérieusement les possibilités de modernisation des programmes et méthodes d'enseignement. De plus, comme les ressources fiscales des municipalités sont très variables, les moyens mis à la disposition des écoles sont inégaux. Dans les agglomérations recueillant beaucoup de familles pauvres et de chômeurs, les écoles ne disposent que du mobilier et des équipements les plus élémentaires. Bien qu'un tiers seulement de la population vive en zone rurale, c'est là que l'on trouve plus de la moitié des familles en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté rurale et les inégalités en fonction de l'appartenance ethnique entraînent de graves difficultés pour des enfants, non seulement du point de vue de l'enseignement, mais aussi du logement, de la santé et de la nutrition, ce qui a des conséquences sur l'éducation.

*Tsiganes.* La politique de sédentarisation forcée des Tsiganes nomades et semi-nomades pratiquée au cours des années 50 s'était accompagnée d'efforts de la part du parti communiste pour améliorer leur éducation. Un certain nombre d'écoles nouvelles avaient été construites au sein de leurs communautés.

---

21. Sofia (quartier de Christo Botev), Doganovo, Sliven (deux communautés urbaines), Gorno Alexandrovo, Topolchane, Sotirya et Kardzhali. Tomova, 2000.

22. Tomova (1998 et 1999).



Dans un premier temps, ces efforts ont paru donner des résultats, mais au milieu des années 60 les établissements étaient très dégradés. Un certain nombre d'entre eux avaient opté pour un enseignement professionnel de faible niveau, et supprimé des matières comme la langue bulgare, les mathématiques, etc., en considérant que les intéressés n'iraient pas plus loin dans leurs études. L'héritage de ces établissements subsiste : en 1991, le ministère de l'Éducation et des Sciences recensait 31 établissements de ce type, à côté de 77 établissements désignés par le régime communiste comme « des écoles pour enfants dont le style de vie et la culture sont inférieurs ». Bien que les programmes de ces établissements aient fait place en 1992 au programme national ordinaire, on reconnaît généralement que « le contexte éducatif reste inchangé et que cela se traduit actuellement par une baisse de niveau dans ces établissements<sup>23</sup>. » « Les enfants tsiganes ne sont toujours pas autorisés à s'inscrire dans les écoles bulgares à moitié vides et sont envoyés dans des écoles tsiganes surchargées, même lorsque les deux types d'écoles se trouvent côte à côte. Lorsque des facteurs démographiques... exigent le transfert d'élèves, d'une école tzigane à une école bulgare, les parents bulgares protestent, ou bien les enfants tsiganes font l'objet d'une ségrégation et sont affectés à des classes séparées<sup>24</sup>. » De plus, la scolarisation séparée des Tsiganes dans des quartiers séparés dresse toujours un mur invisible entre les Tsiganes et les Bulgares ; dans la pratique, il est rare que Tsiganes sortent plusieurs fois par an du quartier où ils vivent. Dans ces conditions, bien qu'il soit quantitativement *possible* de scolariser la plus grande partie des enfants tsiganes, la qualité de leur éducation laisse sérieusement à désirer et cela constitue un important facteur de marginalisation des communautés tsiganes.

Le rôle des ONG dans l'amélioration de l'éducation des minorités devient lui-même problématique. D'un côté, les ressources (matérielles et humaines) considérables dont bénéficie le système permettent au ministère de l'Éducation et des Sciences de « sous-traiter » ce secteur et d'ajourner ou d'éviter des décisions stratégiques à plus long terme. D'un autre côté, certaines organisations des minorités, en particulier les Tsiganes, acceptent mal l'attitude paternaliste de certaines ONG ; elles ont le sentiment que ces ONG « se nourrissent de manière parasitaire des problèmes des Tsiganes, sans essayer de les résoudre »<sup>25</sup>. Ces conflits sont apparus au grand jour durant la discussion du *Programme pour une intégration égale*. Pour les Tsiganes, l'objectif principal est la fin de la

---

23. Save the Children, Royaume-Uni. « Denied a future ? The right to Education of Roma, Gypsy, Traveller Children in Europe ». Non publié, mars 2000, p. 61. Cité par Jennifer Tanaka, p. 5.

24. Marushiakova et Popov (1999), p. 8.

25. *Ibid.*, p. 23.

ségrégation et l'intégration, alors que certaines ONG mettent parfois en œuvre des projets qui maintiennent et quelquefois aggravent la ségrégation par rapport à l'environnement proche. Ce type de conflits ne manquera pas de proliférer, faute d'une direction politique et d'un mode de fonctionnement clairs au niveau du ministère de l'Éducation et des Sciences.

### *Équité dans la formation professionnelle*

En 2000, 67 % des élèves du groupe d'âge des 15-19 ans poursuivent des études après l'enseignement obligatoire, dont 38 % dans des écoles techniques ou professionnelles et 29 % dans des *gymnasia* ou écoles vouées spécifiquement à l'enseignement général. Ces taux de scolarisation relativement faibles sont de plus affectés par les abandons (3 à 4 % par an) et sont appelés à subir l'influence de facteurs démographiques : baisse de la natalité et émigration. L'Institut national de la statistique calcule qu'entre 1999 et 2010, la population du groupe d'âge des 15-25 ans diminuera de 273 000 (12 % de la population au lieu de 14.5 %). En ce qui concerne l'équilibre entre les sexes, la filière professionnelle accueille davantage de garçons que de filles ; en 1999 par exemple, on y recensait 115 682 garçons pour 68 800 filles dans le groupe d'âge des 14-19 ans<sup>26</sup>.

Le nombre d'élèves par enseignant est de 11 dans la filière professionnelle et il va probablement baisser. Le système scolaire se trouve donc confronté à un problème d'excédent de capacités plutôt qu'à un problème d'accès.

Globalement, les problèmes d'accès et d'équité ne se posent pas de manière aiguë, étant donné l'extension du réseau scolaire ; on voit plutôt « un trop grand nombre d'écoles qui ne dispensent pas les bonnes qualifications et qui sont confrontées à des problèmes financiers. »<sup>27</sup> La répartition géographique des écoles professionnelles répond à des besoins régionaux (plutôt que nationaux) ; plus d'un établissement d'enseignement professionnel sur deux est situé dans l'agglomération la plus importante du district.

L'évaluation de la qualité n'est pas chose aisée. La filière professionnelle ne peut se passer d'ateliers, de laboratoires et d'équipements adaptés et elle est donc particulièrement pénalisée par le sous-investissement chronique et le manque de ressources. De plus, comme dans d'autres pays socialistes, beaucoup d'établissements d'enseignement et de formation professionnels avaient des liens étroits avec des entreprises qui ont disparu ou n'ont plus les moyens de

---

26. Données du ministère de l'Éducation et des Sciences, reçues en mars 2001.

27. Entretien, octobre 2000.

prendre ces écoles en charge, de recevoir et de former des apprentis ou d'employer des diplômés. Le chômage touche 39.2 % des jeunes de 15 à 24 ans (mars 2000). Rapportés au niveau d'instruction, les taux de chômage sont, sans surprise, particulièrement élevés chez ceux qui n'ont eu que quatre ou huit ans d'enseignement obligatoire (31.7 %) ; mais viennent ensuite les diplômés de l'enseignement secondaire professionnel (17.5 %), puis les jeunes issus de l'enseignement secondaire général (16.4 %). Le chômage de longue durée (plus d'un an) s'établit à près de 20 % chez les 15-24 ans. Ces chiffres traduisent à la fois les difficultés de l'économie bulgare et l'inadéquation entre la formation des jeunes et les besoins du marché du travail.

### Encadré 3. **École technique à fort pourcentage d'orphelins**

(Note : il s'agit d'un établissement « spécial » dans la mesure où 40 % des élèves sont décrits comme issus d'un milieu orphelin).

Nous avons vu plusieurs classes, avec en général des groupes de 10/12 élèves, où l'on étudiait la confection, le tissage et la mécanique. L'établissement était dispersé sur 4 ou 5 sites ; les installations étaient généralement satisfaisantes, sauf pour les équipements technologiques, qui étaient dépassés. L'effectif se composait de 460 élèves (de 15 à 19 ans) répartis sur 20 classes ; de 15 enseignants de spécialité et de 12 professeurs d'enseignement général ; d'artisans et de techniciens spécialisés ; et d'un conseiller d'orientation.

C'est le ministère qui nomme la directrice, laquelle recrute le reste du personnel. L'établissement fonctionne de 7 heures du matin à 6 heures du soir en deux vagues. Les perspectives d'emploi dans l'industrie du vêtement étaient décrites comme bonnes : 38 % des élèves évoluaient directement vers l'emploi, les 62 % restants poursuivant leurs études dans la filière professionnelle. 40 % des élèves environ étaient sans famille.

On nous a expliqué que la dotation du ministère couvrait uniquement les salaires ; l'appoint provenait de la vente d'objets. La dotation de base allouée par le Service du financement et de la planification du ministère obéit dans une certaine mesure au principe de la péréquation, car elle est calculée sur le nombre de classes, mais non directement sur le nombre d'élèves. C'est l'État qui décide du programme, du choix des matières et de l'effectif du personnel.

La directrice avait pour ambition principale :

-de ne plus avoir à payer de loyer pour les bâtiments occupés par l'établissement, donc de les faire acheter ou d'obtenir un transfert sur un autre site ; et

-de moderniser l'équipement (dont l'essentiel date d'une génération) ; et de traiter le problème de la pénurie d'ordinateurs (il en existe un, utilisé par l'administration).

Enfin, entre le milieu des années 60 et 1992, la filière professionnelle de base à été assimilée à « l'école des Tsiganes », dont le niveau et, à tout le moins,

le prestige social étaient plus faibles. Cette image est encore répandue, bien qu'une action soit menée dans le cadre de la politique d'amélioration du ministère de l'Éducation et des Sciences pour mettre fin à la ségrégation de fait liée à l'origine ethnique, notamment par la fusion d'établissements voisins ou la fermeture des établissements non viables. Néanmoins, l'accueil des Tsiganes dans l'enseignement professionnel reste problématique.

### *Équité et besoins spéciaux*

Comme dans d'autres pays de la région, l'enseignement destiné aux enfants à besoins spéciaux reste fortement influencé par la science soviétique relative aux « déficiences » individuelles, dont l'héritage principal est le recours à un modèle médical des besoins particuliers de certains enfants, à une terminologie médicale pour évaluer ces besoins et la tendance à diagnostiquer et à classer de manière précoce ces enfants, qui, une fois « catalogués », sont affectés à des écoles distinctes avec un encadrement différent (de formation médicale plutôt que pédagogique). Depuis 1989, la perspective s'est élargie et humanisée, mais dans le même temps le rôle croissant de la compétition scolaire et de la sélection nuit à leur intégration à différents niveaux.

Par ailleurs, la définition des besoins particuliers reste étroite : la loi mentionne seulement « les maladies chroniques », mais ne définit pas les « besoins éducatifs particuliers ». Les cas pathologiques sont pris en considération par la loi, mais il n'en va pas de même pour les affections plus fréquentes, qui, bien que souvent bénignes, ont de graves conséquences pour l'éducation, comme la dyslexie, les troubles du comportement et de la concentration, ainsi que les difficultés légères d'apprentissage qui souvent ne font pas l'objet d'un diagnostic, ne donnent pas lieu à un soutien dans les classes ordinaires et auxquelles les enseignants ne sont pas préparés.

La Loi sur l'enseignement public [article 27(2)] pose le principe d'une politique d'intégration en déclarant que « les écoles garantiront des conditions qui permettront aux enfants souffrant d'affections chroniques et qui ont des besoins éducatifs particuliers d'être accueillis dans tous les types d'établissement normaux reconnus par la loi ». Mais l'article suivant (article 28) précise que « les écoles spéciales pour enfants souffrant de maladies chroniques et qui ont des besoins éducatifs particuliers *seront des internats* » et que les enfants y seront placés « suivant une procédure définie par le ministère de l'Éducation et des Sciences avec les autorités compétentes de l'État et avec les conseils municipaux ». Ces deux articles illustrent l'ambivalence de la législation et de la politique de la Bulgarie en la matière.

Comme le montre le tableau 19, le nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement spécial élémentaire a diminué de 20 % entre 1989 et 1996. Or, la proportion d'enfants à besoins particuliers dans la population globale de l'enseignement élémentaire n'a guère évolué, ce qui traduit à la fois le rétrécissement de cette cohorte d'âge et un recul global de la fréquentation de l'enseignement élémentaire. À la fin du premier semestre 1997, l'ensemble des enfants reconnus comme ayant des besoins particuliers recevaient un enseignement spécial dans un établissement séparé<sup>28</sup>. La Loi sur l'enseignement public prévoit l'intégration des enfants à besoins particuliers dans le système scolaire normal, mais son application a été retardée par un manque de financement et par le ralentissement qu'a connu l'économie bulgare en 1996-97.

Tableau 19. **Nombre d'enfants inscrits dans un établissement réservé aux enfants à besoins particuliers, 1989-96**

Pays	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
République tchèque	54 052	51 829	50 579	49 513	46 708	45 115	45 222	46 096
Slovénie	4 234	4 238	3 944	3 745	3 450	3 312	3 231	3 124
Bulgarie	13 043	12 381	11 627	11 257	10 869	10 203	10 111	10 286
Lituanie	11 510	11 150	9 913	8 892	7 616	7 144	7 243	7 228
Moldavie	11 403	11 565	10 430	7 396	5 857	5 886	5 843	5 767
Kirghizistan	--	5 734	--	--	--	--	2 653	2 525

Note : Statistiques relatives à l'enseignement élémentaire, sauf pour la Moldavie où elles font référence aux années 1 à 11.

Source : UNICEF (1998), p. 3.

### *Programmes d'éducation*

Les enfants d'intelligence normale, mais souffrant d'autres handicaps (physiques par exemple) se voient appliquer les normes, les programmes et les examens d'État. On travaille depuis trois ans à l'élaboration à leur intention de programmes différenciés en procédant à de larges consultations ; le cas échéant, les élèves sont associés à leur élaboration. Lorsque les intéressés ne parviennent pas à suivre, on leur propose un programme spécial ne comportant pas de composante obligatoire, d'épreuves normées ou d'examens notés à l'échelon central. On cherche avant tout à « permettre à l'enfant de se développer et de mener une existence utile au sein de la société. »

S'ils veulent mener une « existence utile », les jeunes à besoins particuliers doivent se voir offrir la possibilité d'accéder à l'autonomie. Malheureusement,

28. UNICEF (1998), p. 53.

les écoles professionnelles refusent jusqu'ici d'assurer une formation professionnelle spéciale. Il a été expliqué à la mission qu'un plus grand nombre d'écoles professionnelles accueilleraient désormais les enfants à besoins particuliers, en raison du fléchissement des taux de natalité et de fréquentation et du fait que ces établissements ont un effectif enseignant excédentaire par rapport au nombre d'élèves qu'ils accueillent.

La mission n'a pas été en mesure d'établir dans quelle mesure les programmes destinés aux enfants à besoins particuliers respectaient les normes nationales. Dans les groupes de travail qui élaborent les normes pour les matières essentielles du programme, il ne semble pas qu'il y ait de spécialistes des besoins particuliers. L'instauration de normes pour ces enfants est considérée semble-t-il comme un problème à part et il a été évoqué dans l'un des groupes chargés de l'élaboration des normes ; mais en réalité, les besoins particuliers se manifestent dans *toutes* les disciplines, qu'il s'agisse de la compréhension de l'écrit, du calcul, de la communication, etc. En matière de programmes et de normes, les « modules » prévus pour les disciplines de base (obligatoires) devraient en fait être conçus de manière à convenir aux enfants ayant des difficultés d'apprentissage ; il faudrait peut-être envisager des modules parallèles, privilégiant le développement des compétences essentielles, sans chercher à couvrir le même volume de connaissances ou des connaissances aussi complexes.

Si un nombre plus important d'enfants devaient quitter l'internat et rejoindre leur foyer, il serait également utile d'élaborer des programmes modèles et un matériel pédagogique (utilisable à la fois par les parents et par les enfants) d'enseignement à distance, avec le soutien systématique des autorités locales et de professeurs enseignant dans des établissements proches.

Il semble que la presque totalité des enfants diagnostiqués comme ayant des besoins particuliers soient inscrits dans une école séparée<sup>29</sup>. Ces écoles étant souvent éloignées du domicile de l'enfant, de nombreux enfants à besoins particuliers se voient séparés très jeunes de leur famille. Les enfants des minorités ethniques sont parfois aussi orientés vers une « école spéciale » pour handicapés mentaux ou physiques ou dans des classes de rattrapage séparées, en raison par exemple d'une connaissance insuffisante de la langue ou d'une scolarisation tardive. Il n'a pu être trouvé de chiffres concernant spécifiquement la Bulgarie ; mais dans d'autres pays de la région la probabilité de scolarisation dans un établissement spécial est 15 fois plus forte pour les enfants tsiganes que pour leurs condisciples<sup>30</sup>.

---

29. UNICEF (1998), pp. 53-54.

30. European Roma Rights Centre, Country Reports Series, 1999.

Les problèmes d'accès et de ressources restent considérables, même dans les écoles relativement bien pourvues comme l'école pour aveugles de Varna. Il n'existe que deux établissements de ce type en Bulgarie. L'établissement accueille 135 enfants non voyants ou mal voyants ayant entre 6 et 18 ans ; la plupart sont originaires du secteur oriental du pays. La capacité maximale est de 180 élèves, mais l'établissement ne parvient pas à pourvoir les places vacantes : « Les autorités sanitaires ne communiquent pas avec l'établissement ; les médecins locaux ne sont plus tenus comme autrefois de signaler aux autorités les enfants ayant des besoins particuliers ; la loi n'est pas appliquée ; et les autorités municipales ne se sentent pas concernées. »<sup>31</sup>

L'école de Varna accueille des enfants d'intelligence normale (qui suivent le programme d'études normal), ainsi que des enfants légèrement et sérieusement déficients et environ 25 enfants affectés de handicaps multiples. Mais l'internat de l'école n'est pas conçu pour des chaises roulantes et seulement trois ou quatre élèves de la ville de Varna peuvent être scolarisés en externat, avec un bus scolaire. Par ailleurs, l'école a pu placer jusqu'à 100 élèves d'intelligence normale dans des écoles ordinaires, au moins pour une partie des cours. Selon le directeur, les obstacles à l'intégration proviennent aussi bien des familles des enfants que des écoles locales : « les classes des écoles ordinaires sont souvent trop nombreuses et les enfants qui ont des besoins particuliers s'y sentent isolés – certains programmes d'intégration existent, mais ne concernent pas Varna ».

Il est clair que beaucoup d'enfants qui ont des besoins éducatifs particuliers passent à travers les mailles du filet et qu'une meilleure communication entre les autorités compétentes et une nouvelle réglementation s'imposent de manière urgente.

Les responsables actuels du ministère sont dans l'ensemble opposés à la politique de ségrégation adoptée précédemment en matière d'enseignement spécial, politique qui avait tendance à perpétuer le problème (en ce sens que l'on occultait les dimensions du problème, qui de ce fait n'était pas traité). Lors d'un entretien en janvier 2002, il a été déclaré à la mission OCDE que le système méritait d'être « modernisé » dans les meilleurs délais, avec l'intégration dans la scolarité normale de tous les enfants, « sauf de ceux pour lesquels il n'existe pas d'autre choix »<sup>32</sup>.

Cette ligne d'action rejoint certes dans son principe la pratique de la plupart des pays de l'OCDE, mais en Bulgarie – et dans les autres pays en transition – les obstacles à surmonter sont considérables. Il faut déjà résoudre le problème de

---

31 . Entretien, 28 octobre 2000.

32. Entretien au ministère de l'Éducation et des Sciences, 16 janvier 2002.

l'acceptation sociale. Mais les établissements eux-mêmes sont-ils prêts ? Il se pose de nombreux problèmes pratiques à forte incidence financière tels que l'accès aux bâtiments, le matériel pédagogique adapté et la formation des maîtres, lesquels doivent pouvoir répondre en classe à toute une gamme de besoins particuliers. Enfin, comme on l'a vu, la loi comporte certaines ambiguïtés qui demandent à être levées.

La plupart des établissements visités par la mission, en milieu urbain comme en milieu rural, avaient des escaliers à marches irrégulières, sans glissière de sécurité ; des portes trop étroites – et des seuils trop élevés – pour le passage des fauteuils roulants ; et des toilettes qui n'étaient guère que des « trous dans le sol », donc inutilisables pour un enfant handicapé. Et surtout, les maîtres sont-ils prêts ? L'intégration correspond-elle véritablement à l'intérêt de tous les enfants et selon quelles modalités va-t-on prendre la décision ? Peut-on demander aux parents, aux familles et aux services sanitaires locaux de prendre en charge à son domicile un enfant exigeant éventuellement une attention médicale et personnelle constante, le cas échéant en milieu rural ou bien dans une « tour » urbaine où les ascenseurs ne sont pas toujours fiables ? Comment ces enfants vont-ils faire quotidiennement le trajet entre l'école et le domicile ?

Bref, la mission est en principe favorable à la politique d'intégration, mais l'action demande à être mûrement réfléchie, non seulement du point de vue des établissements et de leurs ressources, mais également en termes d'impact social et d'intérêt bien compris des enfants. L'expérience montre que l'insertion dans une scolarité normale est bénéfique pour la totalité des enfants – pas uniquement pour les enfants à besoins particuliers, mais aussi pour leurs condisciples – mais qu'elle implique un réseau communautaire solide, des ressources et une formation.

La mission s'est ainsi entendu dire par un responsable de l'enseignement spécial très catégorique que la dyslexie<sup>33</sup> était un « problème de langage » et qu'elle pouvait *donc* être « corrigée » par l'orthophoniste de l'établissement. Les enfants dyslexiques ont généralement un niveau d'intelligence et de développement normal, et l'on ne détecte le mal qu'au moment où ils apprennent à lire et à écrire. Le problème se manifeste en règle générale lors du décodage de mots isolés, et non au niveau de l'écoute ou de l'élocution. On pense qu'il s'agit d'un trouble génétique qui exige une approche pédagogique totalement différente de celle de l'orthophonie. Si ces conceptions erronées se manifestent

---

33. Cette affection qui touche le cerveau provoque des difficultés de perception de certaines situations et elle débouche sur l'incapacité à voir ou à comprendre certains mots (dyslexie), certains nombres (dyscalculie), dans certains cas le rapport entre une action et ses conséquences (déficience d'attention), ainsi que les rapports physiques/spatiaux (dyspraxie).



même au sommet de la hiérarchie, on est en droit de supposer qu'elles sont partagées par la plupart des enseignants intervenant dans une classe.

*L'enseignement spécial en Bulgarie : données tirées de l'observation*

**Encadré 4. Internat pour handicapés mentaux**

L'établissement accueille 82 élèves, de la 1<sup>re</sup> à la 8<sup>e</sup> année, qui souffrent de troubles légers de l'apprentissage (les enfants souffrant de troubles plus graves sont accueillis dans d'autres établissements). L'encadrement se composait de 26 personnes : 12 enseignants, 10 adjoints, 3 surveillants de nuit et un orthophoniste. Les classes avaient un effectif maximal de 11 élèves. Les trois salles de classe que nous avons vues étaient mal équipées, avec quelques pupitres fatigués et des peluches.

L'admission passe par une procédure d'orientation médicale contrôlée par un panel d'enseignants, de psychologues et de psychiatres. Il nous a été dit que les enfants avaient généralement un retard de quatre ans sur leur âge chronologique en matière de compréhension de l'écrit. Le directeur considère que leurs problèmes ont pour origine « des familles athées dépourvues de valeurs morales » et il dit de la collectivité qu'elle se montre jusqu'ici très hostile à l'intégration, au point d'avoir par le passé dissimulé l'existence de ces enfants.

Après 16 ans, ces enfants étaient orientés vers un centre de formation professionnelle en internat, géré par le ministère du Travail et de la Politique sociale.

Les enseignants étaient titulaires d'un diplôme spécialisé. Le directeur a évoqué les divergences de vue en matière d'intégration et l'attitude de son établissement, qui est favorable à l'intégration (au sens d'intégration sociale dans la collectivité, mais non d'insertion dans la scolarité normale). C'est de cette philosophie que s'inspirait un projet financé par l'Open Society. On s'apprêtait par ailleurs à lancer avec des étudiants de l'université un projet « grand frère/grande sœur ».

Une certaine formation continue était assurée ; le directeur a évoqué une récente conférence sur les problèmes actuels de l'arriération mentale.

Il y avait un conseil qui avait pour fonction d'améliorer le régime alimentaire, de fournir un transport gratuit et d'organiser les excursions et les fêtes. Le conseil appuyait par ailleurs la stratégie d'intégration dans la collectivité locale, mais ne semblait guère avoir d'influence sur la politique de l'établissement.

Nous avons vu un dortoir de 17 lits et un dortoir de 14 lits, l'un et l'autre dépourvus d'autre mobilier. La salle à manger, équipée d'un poêle à bois, avait des murs en pierre et un sol dallé. On était en période de travaux (ce qui expliquait l'absence des enfants) : l'entrepreneur sur site pensait que la rénovation interne pâtirait de l'absence de réparations sur les structures extérieures (il aurait fallu 4 500 tuiles pour réparer le toit, au lieu des 400 qu'on lui avait demandé de remplacer).

### Encadré 5. Internat pour orphelins (enseignement primaire)

Cette école située dans un village accueille 75 orphelins en internat, ainsi que 17 enfants du village. Les dortoirs, qui logeaient entre 10 et 32 élèves selon le cas, étaient mal équipés ; les sanitaires de la salle d'eau étaient de très mauvaise qualité. Les salles de classe, médiocres, étaient équipées de vieux pupitres. Le bâtiment, qui date de 1932, n'avait ni installations sportives, ni équipements sociaux.

Les enfants étaient issus d'une famille monoparentale ou orphelins. Il y avait 10 enseignants et 6 tuteurs, tous sauf un titulaires d'un diplôme universitaire comportant une formation pédagogique. Il y avait (par bonheur) un spécialiste de l'arriération mentale et un psychologue spécialisé. 10 % des élèves étaient réputés avoir des difficultés d'apprentissage notables et bénéficiaient d'un suivi individuel.

Certains enfants travaillent à temps partiel dans le village, en échange de numéraire ou de vêtements ; mais il existe des tensions entre l'établissement et la commune, dans la mesure où les enfants sont considérés comme des asociaux, capables de voler. Le maire occupe une place centrale au sein du conseil d'administration, qui assure un soutien moral et qui fournit le bois de chauffe. Le maire intervient pour améliorer les rapports entre l'établissement et la commune.

L'établissement est apparemment financé par la commune (alors qu'en règle générale l'enseignement spécial est financé par l'État). On peut voir le caractère inadapté du financement public (et la nécessité d'y adjoindre l'aide des donateurs) au fait que la ligne de crédit prévue pour l'alimentation (pour 75 enfants et sur 34 semaines) – dont nous avons cru comprendre qu'elle représentait environ 3 000 dollars au total – n'était pas suffisante, selon ce qui nous a été dit, pour couvrir ne serait-ce que la facture de pain.

Parmi les élèves de la minorité tsigane inscrits dans l'établissement, 5 % seulement devraient selon les prévisions poursuivre leurs études au-delà de la 8<sup>e</sup> année ; en revanche, 90 % des enfants bulgares passent ensuite dans un internat de la filière professionnelle/technique.

### *Équité en matière d'accueil et de développement des jeunes enfants*

Comme l'explique le chapitre 5, l'éducation pré-scolaire n'a pas trop souffert de la transition. Si 62 % seulement des enfants de deux à huit ans étaient inscrits en 1999, ce pourcentage est presque identique à celui de 1989 (63.9 %) <sup>34</sup>. Cependant, les taux d'inscription sont sensiblement plus faibles parmi certaines minorités, notamment les Tsiganes, dont 12 % seulement des enfants étaient inscrits, contre une moyenne nationale de 65 % <sup>35</sup>.

---

34. UNICEF (1998) et Adkins (1999). La Bulgarie est l'un des rares anciens pays socialistes qui ait réussi à maintenir le niveau des inscriptions dans l'éducation préscolaire après 1989.

35. UNICEF (1998), p. 57.

Les parents doivent payer un droit d'inscription, fixé par chaque commune sur la base définie par la Loi sur la fiscalité locale. Il est évident que même s'ils ne couvrent en général qu'une faible part du coût réel – l'État ou la commune financent le reste – et s'ils ne représentent qu'un pourcentage du salaire minimum, ces droits d'inscription peuvent se révéler prohibitifs pour les parents au chômage ou pour les familles nombreuses. C'est dans les familles pauvres que les enfants sont le plus exposés aux problèmes de santé, en particulier aux problèmes de nutrition, et c'est là qu'une détection et une intervention rapides s'imposent le plus.

Par ailleurs, le projet de création de « maternelles spéciales » (voir le chapitre 5) réservées aux enfants chez qui on a diagnostiqué des besoins particuliers inquiète la mission.

### **Problèmes et obstacles en matière d'équité pour l'accès à l'éducation, le niveau des études et les résultats scolaires**

- Manque de données fiables. Il n'existe pas, au niveau national et communal, ou au niveau des établissements, de fichier qui pourrait permettre de suivre les effectifs, la présence des élèves ou les abandons, en particulier pour l'enseignement obligatoire (années 1 à 8).
- Définition et mesure peu satisfaisantes des abandons. Cette mesure se fonde actuellement sur les données relatives à l'assiduité des élèves ; lorsque les absences injustifiées dépassent le chiffre défini par l'administration (chiffre récemment réduit de 100 à 60 par année scolaire), on considère que l'intéressé a abandonné. Mais on ne tient pas compte : (1) des enfants qui n'ont jamais été inscrits, et (2) de ceux qui sont présents de manière irrégulière. Le problème de l'absentéisme « masqué » – on estime qu'un élève sur trois manque l'école plus de 100 fois pendant une année scolaire – n'apparaît pas non plus dans les statistiques.
- La priorité donnée à « la punition » de l'absentéisme, plutôt qu'à la prévention ou à l'incitation à rester à l'école ou à y retourner.
- L'absence d'une stratégie nationale visant à améliorer l'accès à l'éducation des minorités et leurs résultats scolaires, notamment d'une stratégie en faveur d'une éducation bilingue des enfants d'âge préscolaire ou de première année, pour faciliter leur adaptation à un enseignement en langue bulgare. Les enfants tsiganes sont particulièrement pénalisés à cet égard.

- Le manque de matériel pédagogique sur lequel s'appuyer pour faciliter l'introduction de nouveaux programmes et de nouvelles méthodes d'enseignement.
- L'absence d'une stratégie et d'une politique claires concernant le rôle des ONG dans la modernisation de l'éducation. Les projets pilotes ou à court terme, quels qu'en soient l'intérêt ou les succès, ne servent à rien s'ils ne s'intègrent pas dans la continuité de l'action du ministère et dans son budget.
- La nécessité d'améliorer l'employabilité des jeunes après une formation secondaire générale ou professionnelle. Étant donné le niveau élevé de chômage chez les 15-24 ans, les programmes de l'enseignement secondaire ne sont pas adaptés aux besoins du marché du travail, en dépit de l'excédent relatif d'écoles et d'enseignants, en particulier dans l'enseignement professionnel.
- Une définition peu claire et essentiellement « médicale » des besoins particuliers d'éducation et un manque de cohérence dans les mesures visant l'identification, la classification, l'intégration et la ségrégation des enfants ayant ces besoins. À l'heure actuelle, il existe une contradiction entre l'intention du législateur, qui est d'intégrer autant que possible ces enfants dans l'enseignement ordinaire (art. 27), et l'obligation faite aux écoles spéciales d'avoir un internat (art. 28), ce qui coupe les enfants de leurs attaches.



## *Chapitre 8* **L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

Ce chapitre, consacré à l'enseignement supérieur, porte sur la situation actuelle dans ce secteur, le cadre juridique, les infrastructures et les droits d'études pratiqués, le personnel universitaire, le taux de scolarisation des étudiants, y compris des femmes et des étudiants issus des minorités. Il donne une vue d'ensemble de la situation de la science et de la recherche dans le système d'enseignement supérieur.

### **Contexte**

Pendant près d'un demi siècle, avant 1990, le système d'enseignement supérieur de la Bulgarie a été modelé sur le modèle soviétique. Il était fortement contrôlé par l'État, du point de vue de l'idéologie, des programmes d'études, de l'organisation et du cadre administratif. Sur les 30 établissements d'enseignement supérieur, trois seulement – les universités de Sofia, Plovdiv et Velico-Tarnovo – avaient un caractère multidisciplinaire en 1989. Les autres reproduisaient le modèle soviétique de l'école professionnelle spécialisée, enseignant par exemple la pédagogie, la technologie, l'agronomie ou les sciences médicales. Les bourses d'étude étaient nombreuses. Le parti communiste avait une grande influence sur l'échelle de valeur des établissements. La formation dominante était le diplôme de maîtrise, sanctionnant généralement un cycle de cinq ans. Les filières de 3<sup>e</sup> cycle étaient très sélectives, le gouvernement fixant le nombre d'étudiants admis à préparer le diplôme de « candidat », équivalent du doctorat. Le nombre d'admis dans les différentes filières était déterminé à l'échelon central et les programmes étaient fixés de manière très précise. Le nombre d'étudiants par enseignant était faible (environ 7.5), la charge d'enseignement importante (environ 30 heures par semaine). Il s'agissait essentiellement de cours magistraux. Les effectifs de l'enseignement supérieur étaient traditionnellement faibles (101 000 en 1980). Les effectifs ont toutefois progressé au cours des années 80 pour atteindre 127 000 en 1988/89.

En ce qui concerne la recherche, la législation a certes fixé à partir des années 60 des exigences strictes par rapport à la production des universitaires, qui conditionnait leur emploi et leur carrière, mais ce sont l'Académie des

sciences et ses instituts qui ont été les plus favorisés en terme de financement. Les académies d'agronomie et de médecine bénéficiaient de crédits de recherche et assuraient par ailleurs un enseignement professionnel. Cette dernière, qui formait des médecins, des dentistes et des pharmaciens, a pris entre-temps le nom de Faculté de médecine. Les équipes de recherche des établissements d'enseignement supérieur menaient une recherche de bon niveau sans bénéficier des moyens et du prestige des académies. Le programme de recherche obéissait à des considérations politiques et dépendait entièrement du financement public. Certaines entreprises publiques disposaient aussi d'instituts de recherche.

Les changements politiques de 1989 ont profondément modifié le contexte de l'enseignement supérieur en Bulgarie. L'adoption d'un régime politique démocratique orienté vers l'économie de marché et vers une plus grande intégration internationale s'est traduit pour l'enseignement supérieur par un cadre très différent du précédent. Mais la mise en place d'un système d'enseignement supérieur est un processus organique, si bien que ses éléments constitutifs continuent d'exercer leur influence et de faire sentir leur présence une fois que le système a changé d'orientation. Les méthodes traditionnelles de pensée et les modes habituels de fonctionnement ne se transforment pas du jour au lendemain. Les nouveaux enjeux et les nouvelles aspirations suscitent des énergies nouvelles, mais il est logique de voir apparaître des tensions et des appréhensions au moment où le nouveau système fait place à l'ancien. L'histoire récente de l'enseignement supérieur en Bulgarie constitue une fascinante étude de cas d'un système d'enseignement supérieur en transition. Le système a dû se débarrasser des nombreux éléments négatifs de l'ancienne époque et élaborer toute une série de mesures et de procédures pour s'adapter aux principes démocratiques et à une évolution profonde de la situation socio-économique.

Dès 1990, la Loi sur l'autonomie universitaire a donné au développement de l'enseignement supérieur un cadre beaucoup plus ouvert, plus souple et moins rigide. Les établissements ont bénéficié d'une autonomie complète, l'enseignement privé a été autorisé, des formations ont pu se mettre en place sans avoir à se conformer à des normes définies, l'enseignement est devenu payant, les établissements existants ont ouvert de nouveaux départements, etc. L'excitation grisante liée à la politique de déréglementation a fait place rapidement à l'inquiétude suscitée par l'évolution plutôt chaotique de l'enseignement supérieur, qui risquait de compromettre le niveau. Il s'est créé plus de 100 facultés, le nombre de formations est passé de 150 à 490, cinq universités privées et une multitude d'instituts dépendant d'établissements d'enseignement supérieur ont vu le jour. L'effectif étudiant a considérablement augmenté en un laps de temps très court et il inclut désormais des étudiants en mesure d'acquitter des droits de scolarité, souvent admis avec des qualifications inférieures à celles des étudiants financés par l'État. Le nombre total d'étudiants

de l'enseignement supérieur est passé de 127 000 en 1988/89 à 248 570 en 1995/96, soit une augmentation d'environ 95 %.

Au milieu des années 90, le gouvernement a commencé à se préoccuper de l'absence de contrôle sur l'évolution de l'enseignement supérieur. En 1995, la Loi sur l'enseignement supérieur a remplacé la loi sur l'autonomie académique. Il s'agissait d'une mesure visant à réglementer de manière plus stricte et à mieux concilier l'autorité et la responsabilité de l'État d'une part et le degré d'autonomie et de liberté qu'il lui paraissait souhaitable d'accorder aux établissements. Il s'agissait notamment du droit pour les universitaires d'élire les recteurs et l'organisme de direction indépendamment de l'État et de la liberté d'enseigner selon les normes académiques des établissements. La législation visait cependant clairement à revenir sur une législation jugée excessivement libérale, qui privait les pouvoirs publics de leur rôle de pilotage de l'enseignement supérieur dans la perspective de l'édification de la Bulgarie nouvelle.

### **Situation actuelle**

On recensait en 2001 91 établissements d'enseignement supérieur en Bulgarie. Ce chiffre regroupe 47 universités et établissements assimilés, dont 33 universités et instituts publics, 6 écoles militaires et 8 universités privées. On dénombrait par ailleurs 47 établissements de premier cycle, la plupart rattachés à des universités, dont 6 étaient privés. Les établissements se répartissent dans 26 villes et accueillent au total 234 604 étudiants<sup>1</sup>.

L'enseignement supérieur bulgare dispose désormais d'une infrastructure très étoffée, qu'il doit préserver. Il existe des écarts importants entre établissements pour ce qui touche à la qualité, au prestige, aux matières enseignées et aux effectifs. Le système gagnerait beaucoup à être mieux coordonné et rationalisé. Mais il est difficile dans le contexte politique actuel de procéder à des fermetures d'établissements. Compte tenu du recul démographique, des nouvelles procédures d'habilitation et des mesures récentes instaurant un financement concurrentiel, la situation est propice à une rationalisation. Certains établissements vont probablement fermer, mais d'autres pourraient être incités à fusionner, à constituer des réseaux ou des partenariats qui pourraient permettre une diversification de l'offre et un enseignement de bon niveau, géographiquement accessible à l'ensemble de la population.

---

1. Ministère de l'Éducation et des Sciences (MÉS), *Higher Education 2001*, volume II, Sofia, 2001.



L'enseignement à distance n'est guère développé. En coopération avec le Programme Phare multinational pour l'enseignement à distance (1995-99), il a été créé à l'Université de Sofia un Centre national de l'enseignement à distance, qui chapeaute une association de 20 universités. On y réalise certes des travaux intéressants et novateurs, mais lorsque le projet Phare s'arrêtera, le financement du centre et du dispositif d'enseignement à distance va se révéler insuffisant. La mission en est arrivée à la conclusion que, pour l'instant du moins, l'enseignement à distance ne fait pas partie des priorités des universitaires ou du ministère. De nombreux étudiants à temps partiel ont cependant recours à des formules d'enseignement par correspondance. À plus long terme et dans la perspective de la formation tout au long de la vie, il conviendra d'explorer et de développer le potentiel de l'enseignement à distance.

Ces dernières années ont été marquées par l'ouverture internationale de l'enseignement supérieur bulgare. La mise à disposition, bien nécessaire, de ressources et d'expertise par le biais de partenariats avec des organismes extérieurs a constitué un facteur motivant pour les universités. Le souhait de conformer les normes bulgares aux tendances européennes et internationales a également joué un rôle. La Bulgarie a ratifié la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications en juillet 2000. L'aide de l'Union européenne a été appréciable. La participation au programme Tempus a contribué à une connaissance des meilleures pratiques internationales et au perfectionnement des universitaires. La participation à des projets Phare tels que « La dimension européenne de la gestion de la qualité dans les établissements » et « L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur » a contribué à ouvrir la voie à des initiatives importantes du ministère dans ces domaines. Une ligne budgétaire a été créée pour assurer un co-financement de projets européens, tels que Socrates, Érasmus, Léonardo da Vinci. Une section du ministère chargée du programme Socrate a été créée en 1998 et la Bulgarie est désormais l'un des pays participants depuis le 1<sup>er</sup> avril 1999.

Les programmes bénéficiant d'une aide bilatérale de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark et des États-Unis et de l'aide internationale de la Banque mondiale ont également permis de procéder à une analyse du système éducatif et de mettre en place, dans le cadre de la modernisation, des projets intéressants aussi l'enseignement supérieur. La Stratégie du ministère pour le développement de l'enseignement supérieur (1999) a été nettement influencée par le point de vue des experts de la Banque mondiale. Elle met l'accent sur le développement des capacités de gestion et d'administration et sur l'amélioration de la qualité. L'action se poursuit avec l'aide de *l'Open Society*, qui appuie également les efforts d'amélioration de l'information sur le marché de la formation. *L'Open Society* a créé en l'an 2000 un « Fonds interuniversitaire de développement » pour la réforme institutionnelle des établissements. Préoccupée

par un éventuel manque de cohérence et de stratégie entre les nombreux programmes d'assistance au cours des années 90, elle a mis en place un projet visant à créer une source intégrée d'informations sur l'implication internationale dans l'enseignement supérieur en Bulgarie.

Le système d'enseignement supérieur était certes en expansion, mais ses ressources diminuaient. Les dépenses par étudiant ont fléchi de manière significative au cours des années 90. Le rapport entre le coût unitaire et le PIB par habitant a baissé en termes réels, passant de 42 % en 1991 à 22 % environ en 1998<sup>2</sup>. Cette période a été très difficile pour ceux qui s'efforçaient de maintenir ce qu'il y avait de valable dans l'enseignement supérieur en Bulgarie, tout en cherchant à améliorer sa qualité et à moderniser son fonctionnement conformément à la bonne pratique internationale. En dépit de ces difficultés, d'importants résultats ont été obtenus et l'engagement de nombreux politiciens et universitaires en faveur du processus de réforme force le respect.

### **Cadre législatif**

La Loi sur l'enseignement supérieur, dans sa version amendée de 1999, régit la création d'établissements, ainsi que le fonctionnement, la gestion et le financement de l'enseignement supérieur. Par opposition au régime antérieur, l'article 3 précise que « l'enseignement supérieur laïque sera indépendant de toute doctrine idéologique, religieuse et politique. Il se conformera aux valeurs humaines universelles et aux traditions nationales ». Et l'article 4 exclut toute forme de discrimination. La Loi sur l'enseignement supérieur, qui est très complète, comporte 11 chapitres et 96 articles. Elle reflète une tendance, également constatée dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, à tout préciser dans la législation, même si sa mise en application souffre parfois d'importants retards. La loi sert de cadre de référence essentiel pour tous les aspects de l'enseignement supérieur.

L'autorité de l'État en matière d'enseignement supérieur s'exerce par l'intermédiaire de plusieurs structures : l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, le ministère de l'Éducation et des Sciences et l'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation. La législation reflète le cadre très détaillé par lequel l'État cherche à contrôler l'enseignement supérieur. Le Conseil des ministres est responsable de la définition des exigences publiques par rapport aux 194 programmes de formation enregistrés. Ces exigences portent notamment sur la durée des études et le nombre minimum d'heures d'enseignement ;

---

2. Brunner (1999), p. 9. MÉS, « Strategy for the Development of Higher Education in Bulgaria », 1999, polycopié, p. 9.

l'emploi du temps pour les matières essentielles du programme ; le nombre minimum d'heures de cours ; le nombre minimum d'heures d'enseignement que doivent suivre les étudiants à temps partiel ; la proportion de cours qui doit être assurée par des enseignants confirmés ; les modalités des examens d'État. L'État définit les procédures d'admission des étudiants et détermine chaque année le nombre d'admissions par établissement, ainsi que le nombre d'étudiants dans chaque spécialité. Il précise aussi le montant des droits d'inscription dans les établissements publics. La création de nouvelles formations, ou de nouvelles unités au sein des établissements (départements ou facultés) passe par l'approbation du Conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réserve le droit de créer, de transformer ou de fermer des établissements. L'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation accorde l'habilitation aux établissements et aux programmes et les évalue ; elle est censée promouvoir l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

Par rapport aux décisions intéressant l'enseignement supérieur, l'équilibre des pouvoirs penche nettement en faveur de l'État. Si certains universitaires rencontrés par la mission n'y voyaient pas d'inconvénient, pour d'autres, l'État avait tendance à être trop interventionniste et à ne laisser que peu de liberté aux établissements. On peut comprendre que l'État veuille reprendre un certain contrôle, par réaction face à la législation très libérale sur l'autonomie, mais il est peut-être allé trop loin sur cette voie en codifiant un très grand nombre d'aspects du fonctionnement des établissements. On peut aussi douter de la capacité du ministère à orienter et à contrôler l'ensemble de l'enseignement supérieur. L'article 10 prévoit que le ministère « exerce un contrôle sur le respect par les établissements d'enseignement supérieur de la législation et des exigences fixées par l'État ». Le travail administratif qu'implique ce contrôle demande beaucoup de temps, notamment du fait de l'absence de données qualitatives et d'un système de traitement de l'information. Et surtout, cette fonction de contrôle risque de marginaliser ce qui devrait être la responsabilité centrale du ministère, c'est-à-dire la planification stratégique, la promotion et la coordination des réformes et de l'amélioration de la qualité.

### ***Assurance qualité et habilitation***

L'Agence nationale d'évaluation et d'habilitation est un organisme autonome financé par l'État qui a autorité sur les questions d'assurance qualité et sur l'habilitation des activités des établissements d'enseignement supérieur. Le décret de création de l'Agence a été adopté en août 1996 et l'Agence est devenue pleinement opérationnelle en décembre 1997. La législation la concernant a été modifiée en 1999 et elle a commencé à fonctionner dans les conditions fixées par le chapitre 10 de la Loi sur l'enseignement supérieur.

L'Agence est responsable de l'habilitation des établissements et des programmes.

Selon la nouvelle législation, l'habilitation des établissements précède l'évaluation des programmes. L'habilitation passe par une notation sur une échelle de quatre valeurs : très bien, bien, satisfaisant, non satisfaisant. Elle est valable pour cinq ans lorsque la note est très bien ou bien et pour trois ans quand elle est satisfaisante. Elle n'est pas accordée si la note n'est pas satisfaisante. Elle est nécessaire pour la reconnaissance par l'État et pour l'attribution de financements.

La charge de travail de l'Agence est impressionnante. 500 actions d'évaluation sont inscrites à son programme. Cela va exiger un effort massif d'organisation et de traitement de l'information. Le calendrier prévu par la législation pour l'instruction des dossiers est extrêmement serré et paraît irréalisable. Le nouveau Conseil a commencé par un travail remarquable de définition des règles et d'organisation de l'activité, mais il dispose de très peu de temps pour se mettre en place et pour jeter les bases d'un travail efficace et efficient. Il semble qu'on lui en demande trop en trop peu de temps. Le risque pour lui est également de vouloir trop compter sur la bonne volonté des experts qui participent à ces travaux pour une rémunération très modeste.

Des questions se posent également quant aux résultats des procédures très élaborées d'habilitation. En cas de décision négative, l'établissement peut continuer à fonctionner jusqu'à ce qu'une seconde évaluation soit réalisée, ce qui peut prendre 18 mois ou plus, à la discrétion du Conseil. Si la seconde évaluation est négative, le ministre peut proposer à l'Assemblée nationale de fermer l'établissement ou du moins de lui retirer l'agrément. Le processus peut être complexe et dépendre d'intérêts politiques. Mais il est encore trop tôt pour évaluer véritablement les conséquences de décisions négatives du Conseil. Par ailleurs, il n'est pas exclu que le Conseil serve de support à une opération visant à rationaliser un système d'enseignement supérieur très morcelé.

### ***Une stratégie pour l'enseignement supérieur***

En se fondant sur l'expérience des programmes Tempus et Phare et sur les analyses des experts de la Banque mondiale, le gouvernement a élaboré une « Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur en Bulgarie » (1999)<sup>3</sup>. Alors que la Loi sur l'enseignement supérieur et l'Agence nationale

---

3 . MÉS, « Strategy for the Development of Higher Education in Bulgaria », 1999, photocopié.

d'évaluation et d'habilitation constituent les piliers du dispositif public réglementant l'enseignement supérieur, la « stratégie » est conçue comme un document politique, présentant dans leur globalité les vues du ministère sur l'enseignement supérieur. Elle cherche à la replacer dans son contexte, à identifier les problèmes rencontrés, à formuler une vision stratégique d'avenir et à indiquer les voies à emprunter pour atteindre les objectifs fixés. En sa qualité de document essentiel et récent sur la politique publique, ce texte mérite une lecture attentive.

La section III de la stratégie précise une série d'objectifs. La formulation de l'objectif principal est remarquable : « Améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur tout en préservant son accessibilité et en le rendant plus équitable » (p. 7). Les principales orientations proposées sont les suivantes :

- réduction du taux de fréquentation qui devrait être ramené à quelque 40 % de diplômés de l'enseignement secondaire au lieu de 60 % ;
- rationalisation du nombre d'établissements ;
- amélioration du ratio enseignants/étudiants ;
- financement fondé sur les priorités de la demande de l'économie de marché et sur les évolutions sociales ;
- regroupement de 194 spécialités en 19 ou 20 « filières scientifiques ou domaines d'études » ;
- participation des employeurs et des partenaires sociaux à la définition des normes, des programmes et des équipements ;
- la formation tout au long de la vie conçue comme « seule réponse à la demande de connaissances et de compétences nouvelles » ;
- l'intention d'introduire des droits d'inscription universels, avec un dispositif de prêts et de bourses. Les amendements de 1999 à la loi sur l'enseignement supérieur prévoient pour les droits d'inscription un montant « qui ne saurait dépasser 30 % des coûts réels ; »<sup>4</sup>
- création d'examens d'entrée unifiés ;

---

4. Un dispositif de prêt aux étudiants doit être créé avec l'aide du prêt de la Banque mondiale et avec le budget de l'État.

- substitution, aux exigences publiques prévues pour les différentes spécialités, de normes « qui créeront les conditions d'élaboration d'un programme d'études moderne, plus large et plus souple » ;
- accent mis sur la nécessité pour les étudiants d'apprendre à apprendre, pour se préparer à suivre une formation tout au long de leur vie<sup>5</sup>.

Les ressources prévues pour atteindre les objectifs de la stratégie paraissent limitées, ce qui n'est pas réaliste. La mission a cru comprendre que le financement de la partie de la réforme concernant l'enseignement supérieur devait représenter, pour la première période triennale, environ 6 millions de dollars, provenant principalement du prêt de la Banque mondiale. Les établissements sauront apprécier toute autre source d'aide financière, mais il semble y avoir un décalage entre l'importance des attentes exprimées par les politiques d'une part et les capacités et ressources prévues pour les réaliser d'autre part.

### Étudiants et enseignants

Étudiants et enseignants sont concernés par tous les aspects de l'environnement de supérieur, mais un certain nombre de questions les touchent plus directement et font donc l'objet d'un traitement spécifique dans cette section en raison de leur importance.

### *Schéma de fréquentation*

Le fait saillant des années 90 est la progression régulière des inscriptions dans l'enseignement supérieur, comme le montre le tableau 20.

Tableau 20. **Évolution de l'effectif étudiant depuis 1990 (date de collecte des données: 15 novembre 2000)**

1990-91	188 479
1991-92	185 914
1992-93	195 447
1994-95	223 030
1995-96	250 336
1997-98	260 487
1998-99	270 077
1999-00	261 321
2000-01	247 006
Évolution (%) 2000-01/1990-91	131

Source : Information fournie aux auteurs du livre *Higher Education in Bulgaria* par l'Institut national de la statistique de Bulgarie.

5. Même si elle énumère ces objectifs quelque peu ambitieux, la section III n'indique pas comment la plupart d'entre eux pourront être atteints concrètement.

Cela correspond à une augmentation des effectifs légèrement supérieure à 40 % pendant la décennie. Mais il faut souligner que la principale augmentation s'est produite de 1990/91 à 1996/97 et qu'ensuite les effectifs sont restés stables. L'enseignement privé n'accueille qu'une fraction modeste du total (10 %). La part des étudiants à temps partiel est passée de 25 % à 36 % au cours de cette même décennie.

La croissance importante des effectifs tient pour une part au fait que les établissements ont pu recruter des étudiants acquittant un droit d'inscription, même s'ils n'avaient pas le niveau exigé des étudiants bénéficiant de la gratuité des études. Cela représentait certes une source de financement appréciable, mais cela rendait difficile le maintien du niveau et de l'équité. Le recrutement d'étudiants payants est désormais interdit. La législation prévoit actuellement que les étudiants puissent acquitter jusqu'à 30 % du coût réel de leurs études. C'est l'État qui finance la différence et tous les étudiants doivent passer l'examen d'entrée. En fait, étant donné la situation économique difficile qui prévaut actuellement, la plupart des étudiants acquittent un montant nettement inférieur à ces 30 %.

Pendant les années 90, le public étudiant a été systématiquement féminin à plus de 50 %. Il n'existe pas de statistiques sur le taux de fréquentation des minorités ou sur la participation des différents groupes socio-économiques. Mais il est admis que la représentation des minorités dans l'enseignement supérieur est excessivement faible. Au total, les inscriptions dans l'enseignement supérieur représentaient en 1999/2000 35 % de la cohorte des 19-24 ans<sup>6</sup>. C'est un résultat remarquable et la Bulgarie devance à cet égard plusieurs pays dont le PIB par habitant est comparable<sup>7</sup>. La proportion de sortants de l'enseignement secondaire qui poursuivent des études tertiaires s'élève à 60 %.

Dans son document de stratégie, le ministère indique son intention de ramener cette proportion à 40 %. Une telle orientation ne paraît pas très judicieuse. L'un des principaux problèmes que pose le système scolaire est le niveau élevé des abandons, notamment – mais pas uniquement – dans les minorités. L'objectif devrait être d'abord d'augmenter la proportion des jeunes arrivant au terme du cycle secondaire, ensuite à se forger une opinion sur le pourcentage de jeunes qui devraient poursuivre des études supérieures. On peut craindre que le chiffre de 60 %, qui se réfère au *passage* au niveau supérieur, ne soit interprété comme s'appliquant à *la cohorte d'âge*. Du point de vue du développement des ressources humaines comme de l'équité sociale, il peut être

---

6. Statistique émanant du Human Resource Development Centre, 2000.

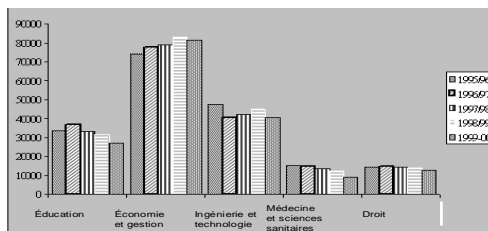
7. Brunner (1999), p. 5.

souhaitable de viser, pour la cohorte d'âge, un taux de fréquentation de l'enseignement tertiaire égal ou supérieur à 35 %.

L'augmentation des effectifs s'est produite dans un contexte de recul démographique. Celui-ci devrait se poursuivre et il faut s'attendre à ce que le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire, qui s'élevait à 93 000 en 1995/96, soit ramené à 78 000 en 2005/06 et à environ 43 000 en 2015/16<sup>8</sup>. La prévision démographique est une science inexacte, mais si un recul aussi massif devait se produire, il aurait de sérieuses répercussions sur l'enseignement supérieur. En tout état de cause, l'évolution démographique devrait réduire la pression sur les capacités d'accueil ; une baisse sensible des effectifs avalisée par les pouvoirs publics paraîtrait donc inopportune. Selon les statistiques fournies par le Centre de développement des ressources humaines, le taux d'abandon est relativement faible (5 %), mais il faudrait une recherche plus approfondie sur les taux d'abandon et de réussite.

Au début de la période de forte croissance des effectifs, on a enregistré des arrivées massives dans les filières de l'éducation et de l'économie. Cela a changé depuis, sauf pour l'économie et la gestion. La figure 7 montre l'évolution récente de la distribution des effectifs dans les principaux domaines d'études.

Figure 7. Effectif étudiant par filière



Source : Mission de l'OCDE.

L'idée de faire intervenir les étudiants dans les affaires des établissements d'enseignement supérieur est louable, mais sa traduction dans la réalité est beaucoup plus modeste. D'après les informations reçues par la mission, les créations de conseils d'étudiants sont rares ; ces conseils ne participent pas à la conception et à l'évaluation des enseignements et il n'existe pas d'instance nationale pour représenter les intérêts des étudiants.

---

8. *Idem.*, p. 6.



Des droits d'inscription ont été introduits pour tous les étudiants, mais leur montant est faible. Les pouvoirs publics ont annoncé leur intention de créer un dispositif de prêt étudiant et ils en ont évoqué les modalités avec les différents organismes concernés. Le fonctionnement du dispositif suscite des interrogations dans l'opinion et les étudiants s'en inquiètent. Mais si l'on parvenait à trouver une formule adaptée au contexte du pays, les effets à long terme seraient bénéfiques.

Les pouvoirs publics s'attellent également à la réforme du système des bourses. Jusqu'ici, l'attribution était assujettie pour l'essentiel à des critères sociaux et de résultats scolaires. Dans le contexte actuel, la mission ne voit guère de justification pour le maintien du critère de résultats et elle approuve l'action des pouvoirs publics qui cherchent à rééquilibrer ces éléments en donnant la priorité au critère social. Les projets n'en sont pas encore au stade final, mais on prévoit une diminution du *nombre* des bourses, assortie d'une augmentation de leur *montant* et d'une attribution mieux ciblée.

Les représentants des étudiants rencontrés par la mission s'inquiétaient de la dégradation des conditions d'hébergement. Le plafonnement du loyer mensuel, qui ne peut dépasser 20 à 30 BGL pour une chambre d'étudiant, se justifie, mais il est susceptible de nuire aux conditions de vie. La surpopulation, les carences du chauffage ou le mauvais état des installations sanitaires et des ascenseurs ne contribuent pas à une vie en commun harmonieuse, ni à de bonnes conditions d'études.

### ***Procédures d'admission***

Comme on l'a vu un peu plus haut, l'effectif étudiant a plus que doublé au cours de la décennie écoulée. La demande de places dépasse aujourd'hui très largement les capacités ; c'est la raison pour laquelle les étudiants – et les établissements – se trouvent désormais en situation de concurrence. Il n'existe pas pour l'instant de procédure d'admission nationale ; pour être sûrs d'obtenir une place, les étudiants doivent faire acte de candidature auprès de plusieurs établissements et donc attendre le résultat de multiples procédures de sélection. Par ailleurs, les établissements ont à traiter un nombre plus important de candidatures, mais rien ne leur garantit que les candidats retenus s'inscriront effectivement, puisqu'ils peuvent avoir été admis aussi ailleurs.

Le principe qui veut que l'on garantisse à tous les individus une possibilité de formation en fonction de leurs mérites et de leurs demandes comporte deux aspects. Il pose premièrement que les futurs étudiants ont droit à la transparence en matière de candidature et d'admission ; ensuite qu'ils doivent être en mesure de suivre l'itinéraire le plus direct, le plus conforme à leur choix et à leurs

desiderata, pour atteindre leur objectif de formation. La transparence est très proche de l'équité (il s'agit par exemple d'éviter les privilèges de tous ordres) ; la réalisation des intentions individuelles constitue généralement un excellent indicateur de la réussite dans les études. Mais dans la situation actuelle, les candidats se voient proposer un dispositif complexe d'examens d'entrée et de sélection, qui n'est ni transparent ni équitable et qui ne tient pas suffisamment compte des facteurs aboutissant au résultat final. Dans une telle procédure de sélection, la réussite ou l'échec – par rapport aux intentions d'étude et à leurs conséquences financières, en l'occurrence une place d'étude subventionnée par l'État ou au contraire une place payante – ne donnent pas une image exacte des capacités et des compétences de l'intéressé. Les études antérieures, le milieu d'origine, l'environnement social et culturel et les moyens économiques pèsent davantage. Les procédures de sélection individuelles auxquelles les établissements recourent indépendamment les uns des autres sont préjudiciables aux candidats issus de milieux moins favorisés.

La mission s'est donc tout spécialement intéressée aux liens entre formation secondaire et formation tertiaire (voir chapitre 3) et au projet, encadré par le ministère, visant à faire de la *Matura* un examen national sanctionnant la fin des études secondaires. Un tel projet mérite un soutien franc et massif. C'est un instrument important, dans la mesure où il va permettre d'une part d'améliorer l'enseignement secondaire, d'autre part de conférer une plus grande comparabilité aux résultats obtenus par les établissements et leurs élèves, et dans une certaine mesure de réduire l'échec scolaire. Il est également important du point de vue de l'équité. Les examens nationaux sont solidaires des normes nationales ; ils donnent une image précise de la performance et ils peuvent se révéler très utiles pour les décideurs soucieux d'assurer un développement approprié du système éducatif, de réduire les handicaps et de donner dans la mesure du possible des chances égales à tous les étudiants.

La sanction du cursus secondaire par un examen national rénové, appuyé sur des normes, est susceptible, de l'avis de la mission, d'améliorer par ailleurs la transparence et l'équité dans l'accès à l'enseignement supérieur. S'il est reconnu par les établissements et considéré par eux comme utilisable à des fins de classification et de sélection, il pourrait le jour venu évoluer vers un système national d'admission à l'université, ce qui ôterait toute raison d'être aux examens d'entrée séparés administrés individuellement par les établissements, et ce qui libérerait les étudiants de la pression et des incertitudes actuellement associées à l'admission dans l'enseignement supérieur.

## *Structure et organisation des études*

Le gouvernement bulgare a introduit un système de diplômes supérieurs à plusieurs niveaux pour remplacer l'ancien système et le mettre en conformité avec les besoins de la société bulgare contemporaine et avec les tendances internationales. L'article 42 de la Loi sur l'enseignement supérieur en définit ainsi la structure :

- diplôme du 1<sup>er</sup> cycle (licence) : quatre ans de formation au minimum ;
- diplôme du 2<sup>e</sup> cycle (maîtrise) : cinq ans au minimum, ou au moins un an de plus que le précédent ;
- diplôme du 3<sup>e</sup> cycle (doctorat) : quatre ans au minimum après la licence ou trois ans après la maîtrise.

Globalement, le nouveau cadre est accueilli plutôt favorablement, mais la mission a pu observer parfois les vestiges d'une fidélité persistante à l'ancien système, des incertitudes sur la valeur de la licence et des réticences à l'idée que la maîtrise puisse être obtenue avec un volume de recherche moins important que précédemment. Elle considère que l'approche des pouvoirs publics est la bonne et qu'elle finira par s'imposer après une période de transition. Mais durant cette transition, qui peut être source de confusion, les étudiants vont avoir besoin d'une action d'orientation professionnelle et de conseil plus étoffée.

La mission approuve également la volonté de réduire l'excès de spécialisation, qui était de tradition dans l'enseignement supérieur. Toutes les initiatives susceptibles d'élargir les possibilités de choix des étudiants, tout en préservant le niveau, seraient bénéfiques pour le système.

La mission juge toutefois préoccupant le volume important d'heures de cours, qui impose aux étudiants une présence de 30 heures par semaine en moyenne. Cela tend à créer une attitude de dépendance vis-à-vis des enseignants et surtout à réduire le temps consacré à l'étude, à la réflexion et à la recherche personnelle. Dans la société moderne, l'autonomie dans l'organisation du travail, mais aussi la capacité et la motivation nécessaires pour « apprendre à apprendre » sont indispensables dans la perspective de la formation tout au long de la vie qui marque notre époque. Comme le déclare le document de stratégie, le programme d'études et l'emploi du temps « sont souvent conçus en fonction des tuteurs et non des étudiants » (p. 9). On constate que dès l'instant où l'on demande expressément aux étudiants des temps de présence de plus en plus longs, les entorses à la règle l'emportent largement sur le respect de la règle, ce qui va à l'encontre du but visé. Or, de manière générale, les absences ne

correspondent pas à un temps d'études, mais plus souvent à un travail à temps partiel pour gagner un peu d'argent.

La qualité de l'enseignement proposé aux étudiants à temps partiel, qui tiennent une place importante dans l'effectif, est très préoccupante. Les cours et travaux pratiques auxquels ils ont accès ne représentent que trois semaines par trimestre, au lieu de 15 semaines au total pour un étudiant ordinaire. Ils n'ont que peu de contacts avec les assistants. Pour la majorité d'entre eux, l'accès aux bibliothèques et aux manuels de qualité est très difficile. Contrairement à ce qui se passe pour les étudiants ordinaires, on attend généralement des étudiants à temps partiel, qui travaillent en dehors du contexte universitaire, un effort individuel trop important. Il n'existe pas de statistiques sur leur taux de réussite, mais les obstacles qu'ils doivent surmonter sont considérables. Plus d'un tiers des étudiants sont maintenant inscrits à temps partiel, bien que la politique actuelle du ministère vise à réduire leurs effectifs en raison de leur niveau insuffisant : leur part a diminué, passant de 34 % à 31 % entre 1998 et 2000. Néanmoins, les problèmes que posent les étudiants à temps partiel devraient retenir d'urgence l'attention et des mesures doivent être prises pour améliorer la qualité de leurs études. Il conviendrait également de s'intéresser davantage aux étudiants de 3<sup>e</sup> cycle, qui représentent désormais une proportion décroissante du total. Il importe de veiller à ce qu'une bonne partie des étudiants les plus brillants soient incités à suivre ce type de formation, car certains d'entre eux sont susceptible de réaliser cet apport de « sang neuf » dont le personnel universitaire a besoin dans les plus brefs délais.

### *Les enseignants*

Le personnel enseignant des établissements d'enseignement supérieur a été confronté à de grandes difficultés au cours des dernières années. Il s'agit dans bien des cas d'universitaires et de chercheurs très qualifiés qui, en dépit d'une dégradation sensible de leurs conditions de travail, font preuve d'un dévouement et d'une conscience professionnelle remarquables. Certains enseignants ont quitté la profession pour un autre emploi, dans le pays ou à l'étranger. La vie universitaire a besoin de sang neuf. Elle est confrontée à de nombreux problèmes qui demandent à être traités d'urgence. Les réformes législatives et les nouveaux dispositifs d'habilitation et d'évaluation ne donneront guère de résultats si l'enseignement ne peut s'appuyer sur un ensemble d'enseignants et de chercheurs de haut niveau, ayant les bonnes dispositions d'esprit et bénéficiant de rémunérations et de conditions de travail satisfaisantes. La qualité de l'enseignement supérieur dépend de la qualité du personnel d'enseignement et de recherche.

Le taux d'encadrement est très favorable, ce qui est traditionnel en Europe centrale et orientale, par rapport aux normes OCDE. Les statistiques récentes montrent qu'il se situe en moyenne à 1 enseignant pour 10 étudiants (le chiffre réel est sans doute un peu inférieur si l'on tient compte des étudiants à temps partiel). Ce taux varie naturellement d'une discipline à l'autre ; il peut aller jusqu'à 1 pour 50 en économie et descendre jusqu'à 1 pour 2.5 en médecine. Mais dans l'ensemble, l'offre d'enseignants est calculée généreusement par rapport aux normes des pays développés.

Une question connexe est celle de la réglementation relative à la charge d'enseignement. Chaque enseignant est tenu à un minimum annuel de 360 heures d'activité académique. Le programme d'études est organisé de manière à ce que chaque enseignant ait effectivement ce nombre d'heures de cours à donner. Un tel système, qui pêche déjà d'un point de vue économique, entraîne en outre une surcharge du nombre d'heures de cours pour les étudiants comme pour les enseignants, surcharge qui est liée à une tradition ancienne de spécialisation étroite. Si par ailleurs, les enseignements s'inspirent du modèle suranné de l'exposé magistral, le système peut se révéler encore plus inefficace pour les uns comme pour les autres.

La structure par âge du personnel enseignant constitue un motif majeur de préoccupation en raison de son déséquilibre. En Bulgarie, 69 % des professeurs ont entre 60 et 69 ans. Par ailleurs, ils ne sont que 9 % à avoir moins de 54 ans (tableau 21)<sup>9</sup>. Il se trouve certes d'excellents universitaires parmi ces professeurs âgés, mais une grande majorité d'entre eux ont été formés à une autre époque et sont habitués aux modalités de la vie universitaire qui prévalaient dans le régime précédent. Les nouvelles orientations de l'action publique les mettent souvent mal à l'aise ; mais ils hésitent à prendre leur retraite en raison du faible niveau des pensions. Ce déséquilibre présente de nombreux désavantages ; mais associé à une bonne planification du personnel, il peut donner l'occasion de modifier la politique d'encadrement et en particulier les rapports enseignants/étudiants.

L'enseignement supérieur est victime d'un exode interne des cerveaux vers d'autres professions et d'un exode externe vers les pays étrangers. Les jeunes universitaires brillants en particulier sont attirés par les rémunérations et les conditions de recherche meilleures qu'en Bulgarie qui leur sont proposées.

---

9. Ministère de l'Éducation et des Sciences, « Strategy on Higher Education », p. 5.

Tableau 21. **Viellissement du corps enseignant de l'enseignement supérieur, 1998/99**

	Total	Jusqu'à 54		55-59		60-64		65-69		70+	
		Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Professeurs	1 122	104	9.27	238	21.21	453	40.37	326	29.06	1	0.09
Prof. assoc.	3 369	1 983	58.86	921	27.34	446	13.24	18	0.53	1	0.03
Chargés de cours	5 512	4 884	88.61	511	9.27	117	2.12				
Maîtres de conf.	1 613	1 597	99.01	14	0.87	2	0.12				
Assistants	1 362	1 360	99.85	2	0.15						
Total	12 978										

Source : MÉS (2000).

La Loi sur l'enseignement supérieur (article 57) fait obligation à chaque établissement d'évaluer la contribution individuelle des membres de son personnel à la recherche, à l'enseignement, ainsi qu'aux activités artistiques, administratives et autres. Pour le personnel non titulaire, l'évaluation est censée avoir lieu tous les trois ans et pour le personnel titulaire tous les cinq ans. Les critères d'évaluation sont stricts et se justifieraient en temps normal, mais ils ne tiennent guère compte des conditions de travail imposées dans le quotidien aux universitaires bulgares. Il conviendrait de mieux faire le lien entre les ressources et les moyens d'une part et les conditions de l'évaluation définies par la législation d'autre part. Mais il ne semble pas que l'on ait vraiment avancé jusqu'ici dans la mise en application de l'article 57. Pour ce qui touche au personnel universitaire, les progrès de la qualité et l'assurance qualité exigent à la fois un soutien et une pression et cette intervention doit être menée avec beaucoup de doigté si l'on veut aboutir à une réelle amélioration.

### **La recherche dans l'enseignement supérieur<sup>10</sup>**

Au cours des années 1950 et 1960, l'Académie bulgare des sciences était devenue un vaste réseau regroupant divers instituts de recherche. En 1989, plus de 100 instituts, centres de recherche ou unités lui étaient rattachés et elle employait plus de 15 000 personnes, dont une moitié de chercheurs. La mission de l'Académie était axée sur la recherche fondamentale dans presque tous les domaines de la connaissance. L'Académie des sciences agronomiques

10. Le Secrétariat réalise actuellement un examen de la politique scientifique et de la politique de la recherche en Bulgarie. On disposera ainsi d'une analyse plus approfondie du secteur.

(aujourd'hui Centre national des sciences agronomiques) englobait 70 centres et unités de recherche dans tout le pays.

L'existence de deux réseaux parallèles de recherche fondamentale – les universités et les instituts relevant de l'Académie des sciences – se révélait coûteuse pour un pays comme la Bulgarie, compte tenu de ses dimensions et de ses ressources. Il convient également de souligner que durant la période communiste une part beaucoup plus importante des moyens consacrés à la recherche était attribuée aux instituts dépendant de l'Académie. Le financement des infrastructures et des programmes des établissements d'enseignement supérieur n'était pas prioritaire. Les chercheurs universitaires étaient contraints de trouver d'autres sources de financement. Beaucoup d'établissements, notamment les universités techniques, avaient établi des liens étroits avec l'industrie. La coopération était certes efficace, mais elle ne compensait pas entièrement les carences du financement de l'État.

Le troisième grand secteur en matière de R-D était représenté essentiellement par le réseau des instituts de recherche appliquée et des centres de développement rattachés à des ministères techniques ou aux grandes entreprises. Certains de ces organismes attiraient les meilleurs chercheurs dans différents domaines techniques. Un bon exemple est celui du fameux Institut central des techniques informatiques, qui employait 2 000 personnes. Il avait mis au point des systèmes informatiques particulièrement sophistiqués, qui étaient exportés dans toute l'Europe orientale et en Union soviétique. La Bulgarie était sans doute le premier producteur d'ordinateurs dans la région. Après 1990, l'Institut a été dissous et la majorité de son personnel très qualifié a cessé toute activité de recherche. Certains de ses collaborateurs ont émigré aux États-Unis.

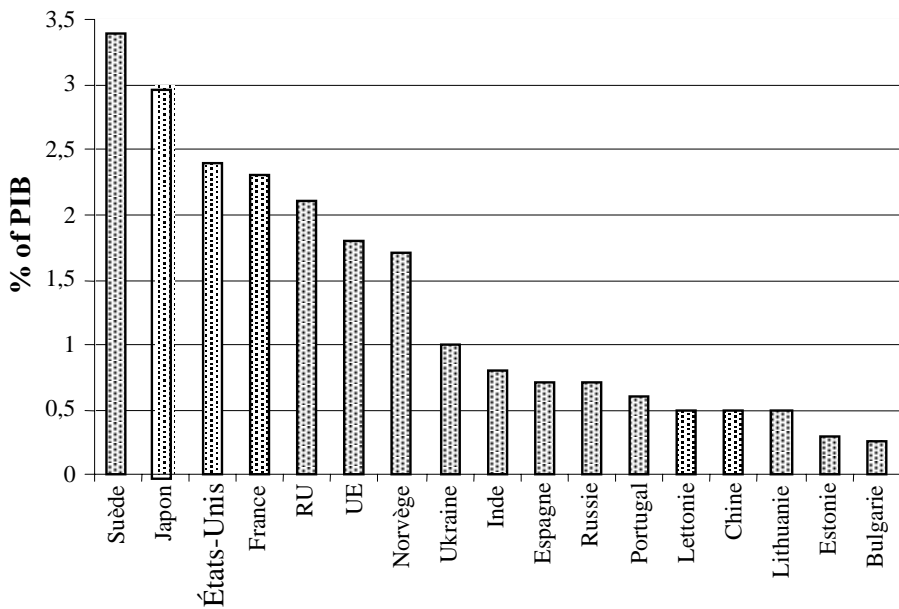
Le système de Recherche et Développement hérité de la période communiste était de dimension imposante, mais assez inefficace. Le niveau des crédits par chercheur était faible comparé à celui des pays de l'OCDE. La dispersion des ressources entre l'Académie des sciences et les universités ne favorisait ni la qualité de la recherche, ni la qualité de l'enseignement. Il manquait une politique coordonnée de recherche adaptée aux exigences modernes.

### ***La recherche au cours de la période de transition***

La situation de la recherche au cours de la dernière décennie reflète les nombreuses difficultés rencontrées par la Bulgarie durant la période de transition vers une économie de marché et une société civile. Cette période a été marquée par des bouleversements politiques et économiques, notamment par la crise financière qu'a dû affronter le dernier gouvernement socialiste en 1997. Le

gouvernement actuel d'Union des forces démocratiques, au pouvoir depuis 1997, a eu la lourde responsabilité de restaurer le fonctionnement normal des institutions et de l'économie. Le programme de stabilisation a été une réussite, mais il ne concernait pas la recherche et le développement. En 2002, l'investissement dans la recherche publique ne représentait que 0.34 % du PIB. À des fins de comparaison, la figure 8 indique les chiffres correspondants pour un certain nombre d'autres pays. Le nombre total de chercheurs a été réduit de 20 % environ au cours de la décennie écoulée. Cette réduction était inéluctable, dans la mesure où de nombreux établissements avaient un excédent de personnel (tableau 22).

Figure 8. **Pourcentage du PIB affecté à la recherche dans différents pays en 1995**



Source : UNESCO, 1998.

Le réseau des instituts ou unités de recherche/développement rattachés aux ministères techniques et aux grandes entreprises a particulièrement souffert au cours de la dernière décennie. Bon nombre d'instituts et de laboratoires industriels ont été fermés et une grande partie des chercheurs sont revenus sur le marché du travail. À l'heure actuelle, seules les plus grandes entreprises disposent d'une unité de recherche/développement, mais avec une dimension et des effectifs réduits.



Tableau 22. **Nombre de chercheurs en Bulgarie**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
31 704	29 060	26 598	26 284	25 616	25 557	25 853	25 871	25 192

Source : K. Simeonova (dir. pub.), *Analysis of the State and Development of Scientific Research in the Bulgarian Academy of Sciences and the Country 1988-1998*, Center for Science Studies and Science History, Académie des sciences, Sofia, 1999.

### ***Cadre législatif de la recherche***

La recherche est réglementée par plusieurs textes :

- Loi sur l'enseignement supérieur (1995, modifiée en 1999) ;
- Loi régissant l'Académie des sciences bulgare (1991) ;
- Loi sur les titres et scientifiques et les diplômes (1973) ;
- Loi sur les brevets (1991).

La Loi sur l'enseignement supérieur (article 62) indique clairement que la recherche fait partie de la mission centrale des établissements d'enseignement supérieur : « Les établissements d'enseignement supérieur encourageront les travaux et les projets de recherche dans les domaines prioritaires ». Selon l'article 63, « l'activité de recherche constituera une partie intégrante des activités du personnel universitaire ». La loi précise de plus que le financement des activités de recherche ne doit pas représenter moins de 10 % du coût de l'enseignement. Ces dispositions illustrent le souci du gouvernement de voir la recherche constituer une partie intégrante de l'activité des établissements d'enseignement supérieur, même si la mise en œuvre de cette politique laisse encore beaucoup à désirer. Comme on l'a vu, la Loi régissant l'Académie des sciences définit la mission première de l'Académie et précise ses conditions d'activité. Elle stipule que l'Académie jouit de l'autonomie par rapport aux établissements publics.

Le nouveau projet de loi sur la promotion des activités de recherche définit différents mécanismes destinés à faciliter la recherche/développement dans les technologies avancées, la commercialisation des résultats de la recherche, la création de parcs technologiques et d'autres mesures. Il prévoit aussi un financement de l'État dans les domaines prioritaires.

La législation actuelle ne précise pas à quels mécanismes recourir pour définir une stratégie et des priorités nationales en matière de recherche/développement. Dans un pays dont les capacités économiques sont celles de la Bulgarie, il importe de mettre au point des procédures permettant d'arrêter des mesures cohérentes et bien conçues, de manière à ce que les ressources limitées se concentrent sur des domaines étroitement liés au développement économique et social du pays. On notera le peu d'attention accordé à la politique de recherche dans la *Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur en Bulgarie* (1999) du ministère de l'Éducation et des Sciences. La recherche ne figure pas parmi les « problèmes » recensés.

### ***Financement de la recherche***

La recherche fondamentale est financée pour l'essentiel par des subventions attribuées par voie de concours à des projets soumis au Conseil national de la recherche scientifique, créé en 1990 auprès du ministère de l'Éducation et des Sciences. La procédure de financement par appel d'offres est désormais bien établie. Au cours des dernières années cependant, notamment à la suite de l'effondrement financier du pays à la fin de l'année 1996, le montant de la dotation a été divisé par cinq. Actuellement, le Conseil national de la recherche scientifique répartit l'équivalent d'environ 500 000 dollars des États-Unis par an pour l'ensemble des domaines, par l'intermédiaire de ses dix commissions spécialisées. Son objectif est de ne financer qu'un nombre limité de projets bénéficiant chacun de 10 000 dollars environ. Actuellement, ce financement intéresse environ 50 projets de recherche. Certaines sous-commissions accordent une dotation plus élevée, mais ce financement reste nominal. La compétition est ouverte au personnel de l'Académie des sciences et à celui des établissements d'enseignement supérieur. Depuis quelques années, ce concours suscite moins d'intérêt chez les chercheurs, sans doute parce que les financements sont trop limités.

### ***La recherche fondamentale dans les établissements d'enseignement supérieur***

Les universitaires des établissements d'enseignement supérieur représentent désormais 61 % du capital humain dans le secteur de la recherche/développement. Les établissements centrent traditionnellement leurs activités de recherche sur les études fondamentales. Compte tenu des fortes contraintes budgétaires, les chercheurs ont beaucoup de mal à rester au courant des évolutions récentes dans leur domaine. Les abonnements aux journaux scientifiques et les commandes d'ouvrages pour les bibliothèques universitaires font l'objet de restrictions sévères : il n'est pas prévu spécifiquement de ligne budgétaire à cette fin. Les établissements doivent chercher d'autres sources de financement et le nombre d'abonnements souscrits ne correspond qu'à une

fraction des besoins. Les possibilités d'investissement sont limitées car les recettes des établissements ont brutalement chuté depuis la suppression de l'enseignement payant prévue par les amendements récents de la Loi sur l'enseignement supérieur (1999)<sup>11</sup>.

Dans la plupart des disciplines, les infrastructures de recherche des établissements d'enseignement supérieur n'ont pas été rénovées, sauf dans les laboratoires participant à des projets internationaux de recherche ou d'éducation. Le problème est particulièrement grave dans l'enseignement technique, ainsi que dans les départements de sciences naturelles des universités classiques. À cet égard, la mise en place progressive d'un réseau universitaire national de TIC fait exception. Ce développement a été facilité par un certain nombre d'initiatives nationales et internationales coordonnées par le ministère.

### ***La recherche appliquée dans les établissements d'enseignement supérieur***

Les établissements d'enseignement supérieur obtiennent des résultats tout à fait honorables dans la recherche axée sur le développement de nouveaux produits et de nouvelles technologies. Jusqu'à une date récente, une grande partie des travaux de recherche des nombreuses universités techniques était centrée sur le développement de projets financés par les entreprises ou par les fonds techniques des universités. Le déclin de la fabrication manufacturière en Bulgarie au cours de la dernière décennie a entraîné une réduction importante de cette activité. La plupart des nouvelles entreprises privées ne sont pas encore en mesure de financer réellement le développement d'une technologie. Par ailleurs, les investisseurs étrangers qui accèdent à l'économie locale s'appuient généralement sur des technologies et des produits élaborés dans les entreprises mères à l'étranger. Pourtant, les liens traditionnels entre les établissements d'enseignement supérieur techniques et les entreprises du même secteur se maintiennent. Certains établissements ont créé leur propre PME dans le domaine de la manufacture ou du conseil. L'université technique de Sofia a créé un grand parc technologique de petites et moyennes entreprises qui utilisent les infrastructures prévues pour la recherche appliquée.

Un autre développement intervenu dans le domaine de la recherche appliquée intéresse l'instauration de rapports de coopération entre chercheurs universitaires et grandes entreprises internationales. En l'absence de financements de la part des entreprises nationales, la coopération avec des

---

11. Selon le ministère de l'Éducation et des Sciences, le fait que *tous* les étudiants payent actuellement des droits d'inscription compense cette perte de revenu, mais les données fournies par les établissements montrent que ce n'est pas le cas et que les pertes sont considérables.

entreprises étrangères devient une ressource importante qui permet de maintenir l'activité de recherche de nombreux laboratoires. Dans les départements de chimie des établissements d'enseignement supérieur, une grande partie des travaux de synthèse est financée par des contrats avec des entreprises étrangères de chimie ou de pharmacie.

La Loi sur les brevets de 1991 a stimulé la commercialisation des produits de la recherche. La nouvelle législation offre la possibilité de représenter de manière correcte et équilibrée les intérêts des différentes parties prenantes – établissements d'enseignement supérieur, chercheurs et entreprises.

### **Problèmes et obstacles dans l'enseignement supérieur**

- Les rapports entre le ministère de l'Éducation et des Sciences et les établissements d'enseignement supérieur laissent à désirer et il n'existe pas d'approche stratégique et systématique pour l'élaboration de la politique publique, ni de dispositif clair en matière de transparence.
- Les dispositifs d'assurance qualité exigeront des moyens et du temps pour fonctionner correctement.
- La politique nationale d'admission dans l'enseignement supérieur doit être réexaminée, en concertation avec les parties prenantes. Les conditions financières et matérielles que connaissent les étudiants sont sources de tensions pour eux-mêmes et pour leurs familles. Elles constituent un important facteur d'abandon et d'allongement de la durée des études.
- La Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur demande à être affinée et assortie de mesures d'accompagnement.
- Les ressources font gravement défaut, notamment en ce qui concerne les bibliothèques et les équipements informatiques destinés aux étudiants.
- Le système est inefficace, du fait du manque de coordination et de collaboration entre établissements.
- Il n'y a pas de politique nationale cohérente en matière de recherche/développement et les crédits de recherche ne sont pas adaptés aux objectifs fixés par la nouvelle législation ; les deux conseils de recherche du ministère de l'Éducation et des Sciences manquent de crédits.

- L'expérience de l'OCDE et de l'Union européenne pour ce qui touche au transfert de technologie, à l'élaboration de la ligne d'action publique et à la gouvernance mérite d'être exploitée.

## *Chapitre 9*

# **ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE STRATÉGIQUE DE L'ÉDUCATION**

Ce chapitre décrit le processus d'élaboration de la politique de l'éducation et les efforts déployés dans ce domaine, les stades de la réforme, les changements d'orientation, la décentralisation et la transformation, la gouvernance, la gestion et le financement de l'éducation ; il expose les stratégies mises en œuvre pour améliorer la qualité, le contenu ainsi que les méthodes d'enseignement et d'acquisition de savoirs, la conception des programmes d'enseignement, les ressources et le personnel éducatif.

Les nombreux rapports et examens récents traitant des progrès réalisés par la Bulgarie entre 1990 et 2002 (voir bibliographie) s'accordent à dire que des avancées remarquables ont été enregistrées en dépit des grosses difficultés économiques et de la volatilité politique qui marquent cette période. La poursuite de cette progression dépendra de la capacité de la Bulgarie à élaborer pour sa réforme de l'éducation une approche stratégique qui soit cohérente et systémique.

### **Stades de la réforme**

L'examen OCDE récemment publié sur un autre pays en transition<sup>1</sup> identifie plusieurs « stades » de développement, caractéristiques des pays qui sont en train de sortir de l'économie dirigiste, contrôlée par le pouvoir central, associée à l'ancien régime soviétique. Le premier stade est celui de l'euphorie initiale face à la liberté retrouvée et à la disparition des contraintes passées. On se passionne pour la restauration des traditions et des structures antérieures à la domination étrangère, on voit se multiplier les initiatives et s'instaurer la conviction que la décentralisation va apporter la réponse à la plupart des problèmes. Ce premier stade implique souvent une forte participation d'intervenants extérieurs (agences de parrainage, ONG internationales,

---

1. OCDE (2001), pp.163-164.

associations religieuses), qui ont chacun leur opinion sur les changements à apporter.

Le second stade est souvent marqué par une réaction face à la prolifération et à la décentralisation initiales. On cherche à réaffirmer la primauté du pouvoir national et à instaurer des normes et des exigences de transparence dans les fonctions fortement décentralisées. Il s'agit de faire régner une certaine rationalité et une certaine coordination entre ces initiatives multiples. Or, comme cela se passe souvent dans les premières phases de l'action, le nouveau cadre vient généralement de l'extérieur et il est sectoriel. Le progrès se mesure à la mise en application plus ou moins réussie des projets et des initiatives émanant de la hiérarchie plutôt qu'au changement qui se produit *au sein même du système éducatif* (élèves/étudiants, écoles et établissements) pour répondre aux nouveaux défis. Les réformes ne sont pas vraiment en prise sur les traditions et la culture nationales ; elles ne traduisent pas une véritable appropriation par la direction politique. Et leur caractère généralement sectoriel fait qu'elles manquent globalement de cohérence.

L'étape suivante est marquée par un effort de rapprochement entre les premières initiatives venues de l'extérieur et la culture, les traditions et les spécificités du pays. Historiquement, la Bulgarie a un fort sens de son identité nationale et de ses traditions, et elle se sent suffisamment forte pour revoir les premières lois adoptées à partir de 1991 afin qu'elles traduisent mieux ses propres priorités et ses propres valeurs. L'expérience d'autres pays reste recherchée et valorisée, mais elle passe par le filtre de l'expérience accumulée au cours d'une décennie de transition. Au troisième stade, les avancées se mesurent non plus seulement à la mise en oeuvre de telle ou telle réforme, mais aussi aux conséquences du changement pour l'avenir à long terme de la population, de l'économie et de la qualité de vie nationales.

La mission est d'avis que la Bulgarie en est aujourd'hui au troisième stade de son développement. Il s'agit maintenant pour elle de conforter son sentiment d'appropriation, d'instaurer la cohérence et de mettre la politique d'éducation en conformité avec les réalités démographiques, économiques et culturelles. Au lieu de centrer son attention sur la mise en oeuvre d'initiatives de réforme isolées, elle doit désormais privilégier l'élaboration d'un solide programme d'action autochtone préparant l'avenir. Les impératifs extérieurs (notamment les critères d'adhésion à l'UE) confèrent sans doute une certaine urgence à ce développement, mais il importe que les principes qui fondent la cohérence s'ancrent davantage dans l'action publique et dans la culture de la Bulgarie.

## Un système fondé sur des normes : les conditions de la réussite

L'impact humain de dix années de « transition » en Europe centrale, méridionale et orientale, dans la Communauté des États Indépendants et dans les Pays baltes est considérable. Il s'est créé 27 pays nouveaux sur le territoire de huit pays anciens ; des conflits armés ont éclaté dans un tiers d'entre eux approximativement ; le niveau de vie de plus de 400 millions d'êtres humains (dont 150 millions d'enfants) a changé brutalement, améliorant les perspectives pour certains et poussant les autres sur la pente qui mène du chômage à la pauvreté.

La notion même de « transition » – qui suggère une ligne directe joignant un point de départ connu à un autre point, lui aussi connu – est aujourd'hui obsolète. On lui préfère désormais la notion de « transformation », qui prend acte du fait que chaque nation ou société part d'une situation initiale qui lui est propre et qu'elle a ses propres vues sur ce qu'elle souhaite comme avenir.

De surcroît, la « transition » ne saurait être tenue pour principal responsable des problèmes sociaux et économiques de la région. Dès le milieu des années 70 par exemple, on a vu se manifester les premiers signes d'une crise sociale et économique complexe, bien avant l'effondrement du communisme. L'espérance de vie a amorcé une régression dans certains pays ; les services sanitaires se sont détériorés ; le non respect de l'environnement et les catastrophes écologiques (comme celle de Tchernobyl en 1986) ont fait peser une menace sur le bien-être des travailleurs (notamment des adultes), des familles et des enfants. Entre 1965 et 1985, le taux de mortalité a progressé de 67 % en Bulgarie pour les hommes appartenant à la classe d'âge des 45-49 ans. Le sous-investissement chronique dans les infrastructures (écoles comprises) s'est traduit par des conditions de logement inférieures aux normes, le travail dans des usines dangereuses et une scolarisation dans des établissements mal équipés, et ce bien avant 1989/90, date communément admise pour le début de la « transition »<sup>2</sup>.

Du côté des résultats positifs, la stabilité et la croissance économique sont de retour dans la plupart des pays de la région. La présence de la démocratie et d'une société civile ouvre un espace de liberté et de transparence. Tous les pays de la région ont ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et donc pris acte du fait que les enfants ont droit à ce que la société peut leur offrir de mieux en termes de non discrimination, de respect de leurs intérêts, de

---

2. UNICEF, *Après la chute : l'impact humain de dix ans de transition*. The Monee Project, CEE/CIS/Baltics, International Child Development Centre, Florence, novembre 1999, p. 2.



droit à la vie, à la survie et à l'épanouissement et d'accès universel à l'éducation<sup>3</sup>.

En ce qui concerne la Bulgarie, la décennie qui a suivi la chute du communisme a été difficile, mais globalement positive pour l'ensemble de la population. La décennie suivante aura elle aussi ses problèmes, avec notamment les effets liés au recul du taux de natalité et au « grisonnement » progressif de la société à mesure que progresse la part des actifs qui ne sont plus en âge de travailler. Ces évolutions macroéconomiques exigent une réaction. Et le plus tôt sera le mieux.

En matière d'éducation, l'opposition entre la philosophie du « service public » et la perspective économique va dominer le débat politique pendant quelque temps.

La philosophie du service public se justifie pour la scolarité obligatoire, dans la mesure où il incombe à l'État d'assurer une instruction de base à tous les enfants, quelle que soit leur situation sociale, ethnique, géographique et indépendamment de leurs capacités intellectuelles ou physiques. Inversement, il incombe à chaque individu d'atteindre le niveau d'instruction qui lui permettra de jouer un rôle utile dans la collectivité – c'est la raison pour laquelle l'État est en droit d'exiger l'assiduité à l'école et de mettre en place un système d'évaluation des résultats scolaires reposant sur des normes nationales. Au niveau du cycle primaire et du premier cycle secondaire, on a donc un « contrat social » au sein duquel droits et obligations se font écho.

Mais la perspective « économique » joue désormais un rôle de plus en plus important au niveau du deuxième cycle secondaire et de l'enseignement tertiaire. Ici, l'école et l'université sont considérées comme des acteurs économiques parmi d'autres, soumis à la loi de l'offre et de la demande. Les établissements deviennent des entreprises ; ils facturent leurs prestations au prix du marché, entrent en concurrence avec d'autres prestataires pour attirer des « clients », clients qu'ils sont tenus de satisfaire et qui déterminent les prestations (cours, spécialités) de leur choix. On remarquera que cette « clientèle » comprend non seulement les élèves/étudiants eux-mêmes, mais aussi les autres utilisateurs, employeurs par exemple, des produits de l'éducation.

Pour l'instant, la société bulgare considère toujours l'éducation comme un service public et attend du système scolaire qu'il se comporte comme tel : elle

---

3. Thomas Hammarberg, *Une école pour des enfants qui ont des droits*, UNICEF/ICDC, Florence, 1997.

veut par exemple la gratuité de la scolarité obligatoire et se montre dans l'ensemble hostile à l'idée d'une contribution pour les manuels, le matériel pédagogique, les excursions, etc., sauf en cas d'absolue nécessité. Mais la mission a observé une progression du modèle « économique », en particulier en milieu urbain dans les établissements scolaires de deuxième cycle les plus prestigieux, et de manière encore plus nette dans l'enseignement tertiaire, où la législation stipule que l'on peut désormais exiger des étudiants qu'ils assument jusqu'à 30 % du coût réel de leur formation<sup>4</sup>. Mais même là, on évite les aspects extrêmes de la perspective « économique » : c'est toujours l'État qui prend en charge la différence et l'admission passe obligatoirement par un examen d'entrée face auquel tous les candidats sont sur un pied d'égalité.

Mais l'acceptation de certains aspects de la perspective économique semble inévitable. « L'optimisation » du réseau scolaire, qui fait actuellement l'objet d'un débat, l'amélioration de l'efficacité, ainsi que la responsabilisation des établissements dans le domaine financier et une exigence accrue de transparence sont autant de signes d'une évolution souhaitable qui cherche à introduire dans le système scolaire la bonne pratique de la gestion d'entreprise. Tant que l'accès et l'égalité des chances sont universellement préservés, on ne peut que s'en réjouir.

### ***Réforme systémique***

La réforme « systémique » vise à harmoniser l'éventail des mesures publiques nécessaires pour obtenir une amélioration à long terme de la qualité de l'enseignement, tant au niveau du système scolaire pris globalement qu'au niveau de la classe et finalement au niveau de chaque étudiant et de chaque apprenant. Une réforme systémique exige à la fois une intervention de la « hiérarchie » en termes de normes et de transparence et un changement « à la base » par le biais d'initiatives prônant et soutenant les améliorations au niveau de l'école, de l'établissement, de la collectivité locale et de la région.

La réforme « par la base » s'inscrit dans le cadre de la politique nationale, mais elle reflète une perception nettement plus spécialisée des problèmes et un effort d'adaptation pratique mené par les enseignants, les écoles, les chefs d'établissement et les administrateurs, les professeurs et les universités. En matière d'enseignement et de formation professionnels par exemple, le changement « à la base » implique une intervention des employeurs, du développement économique régional et d'autres rapports horizontaux. Pour la

---

4. Au moment de la visite de la mission, la plupart des étudiants acquittaient moins de 30 % en raison d'une situation familiale difficile.

préscolarité, les besoins particuliers et les enfants à risques, une réforme à la base exige un changement social et un soutien local fondé sur la reconnaissance de la dignité humaine, de la valeur et des droits de tous les membres de la collectivité.

### *Six défis à relever pour l'action publique*

Dans l'enseignement bulgare, les six grands domaines qui vont exiger une réflexion stratégique et une action publique sont les suivants :

#### *1. Accès et équité*

Ces points ont été traités de manière détaillée dans les chapitres précédents, notamment en ce qui concerne le développement et la prise en charge des plus jeunes (chapitre 5) et l'accès et l'équité pour l'enfance (chapitre 7). La conclusion est que la Bulgarie réussit à scolariser la grande majorité des enfants d'âge scolaire (les filles comme les garçons), mais qu'il subsiste quelques problèmes pour ce qui touche aux enfants de certaines minorités ethniques et aux enfants ayant des besoins éducatifs particuliers.

Par ailleurs, les familles avec enfants sont de plus en plus nombreuses à vivre en-dessous du seuil de pauvreté – indépendamment du lieu de résidence et de l'appartenance ethnique – et les parents éprouvent donc de plus en plus de difficultés à envoyer leurs enfants à l'école. Le transfert sur la famille d'une part des coûts croissants de l'éducation (sous forme de droits d'inscription ou de débours au titre du matériel pédagogique) est ressenti de manière disproportionnée par les familles ayant plus d'un enfant. Les abandons scolaires semblent se produire essentiellement dans les milieux pauvres. En Bulgarie par exemple, c'est parmi les enfants issus d'une famille située dans le quintile inférieure des revenus que le taux de fréquentation de l'enseignement élémentaire a le plus régressé (Banque mondiale, 2001). Étant donné que c'est pour ces mêmes enfants que le risque de malnutrition et de mauvaises conditions de logement et de soins sanitaires est le plus élevé, il conviendrait de prévoir un plan ambitieux de développement social plutôt que de s'intéresser de manière trop restreinte aux seules statistiques de l'offre scolaire et de la fréquentation.

Une approche aussi complexe passe par une collaboration entre l'ensemble des ministères et des agences concernés (mais aussi avec la collectivité) si l'on veut conforter l'action nationale menée pour assurer à tous un accès équitable et une prestation de qualité :

- Amorcer une stratégie fondée sur le partenariat social, ainsi que sur l'intervention plurisectorielle, interdisciplinaire et précoce.

- Explorer par rapport aux prestations actuelles les autres formules viables, efficaces, envisageables au niveau local, sans pour autant affaiblir les prestations existantes.
- Développer et améliorer les compétences et les connaissances des familles, des enseignants, des travailleurs sociaux et de l'encadrement médical responsable des soins primaires afin d'identifier et de soutenir les enfants déjà exposés au risque de marginalisation.
- Identifier et supprimer les obstacles éventuels que recèle le cadre réglementaire et aligner la législation sur la pratique internationale et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant ; diffuser la bonne pratique issue de l'expérience internationale.
- Identifier et éliminer les obstacles inutiles au niveau des services publics, de la langue, du matériel pédagogique, des manuels, ou encore de la ségrégation scolaire (notamment pour les Tsiganes vivant dans un ghetto urbain non conforme aux normes).
- Veiller à ce que les dispositifs financiers soient flexibles et qu'ils ciblent les besoins réels plutôt que la conformité avec des normes rigides.
- Stimuler l'implication de la collectivité et du secteur privé, notamment des employeurs, pour améliorer les perspectives économiques et l'employabilité des jeunes et les inciter du même coup à rester à l'école et à améliorer leur aptitude à se diriger dans la vie.

Il est peu probable qu'il existe à l'échelon régional et local une compétence suffisante pour élaborer un plan de développement de caractère stratégique et participatif. C'est l'absence d'une telle compétence qui explique entre autres l'échec de la première tentative (en 1999) de planification stratégique à l'échelon local. 18 % seulement des communes ont soumis un projet utilisable, à tout le moins en tant qu'outil de développement, même s'il n'était pas accompagné d'un financement et d'un dispositif d'application ; la plupart des autres collectivités locales n'ont pas réagi (60 %) ou se sont contentées de soumettre une liste de desiderata portant sur des projets d'équipement (42 %)<sup>5</sup>.

Le problème des rapports entre l'échelon central, régional et local est aujourd'hui traité par le biais de la création de six Commissions de cohésion

---

5. *Ibid.*, chapitre 3.

sociale et économique, dont la mission consiste essentiellement à faire le lien entre la stratégie locale et la stratégie centrale. Aux représentants du ministère, de la région et des collectivités locales viennent se joindre des organisations de la société civile comme les syndicats, les ONG, les chambres de commerce, etc.

## 2. *Qualité, contenus et méthodes de l'enseignement et de l'apprentissage*

En dépit du bon niveau de l'enseignement bulgare, de sa longue tradition d'excellence et des résultats impressionnants obtenus ces derniers temps en ce qui concerne l'introduction de nouvelles normes, d'un nouveau programme, d'une évaluation et d'examens, un fossé subsiste entre les conceptions et les stratégies telles qu'elles se présentent à l'échelon central et la réalité des écoles et des salles de classe.

C'est un truisme de dire que lorsque le coût de l'offre publique d'enseignement obligatoire est supérieur aux ressources disponibles, il faut songer soit à réduire les coûts, soit à réduire le volume des prestations. Les priorités sont variables selon les pays, mais il existe un large consensus international sur les points suivants :

- L'enseignement élémentaire, universel et obligatoire (cycle de 8 à 9 ans environ) est prioritaire par rapport aux ressources publiques, en vertu du principe qu'un État démocratique a besoin de citoyens bien informés et compétents sur le plan économique et qu'il est donc en droit de « contraindre » les enfants à recevoir une éducation, à charge pour lui de faire en sorte que le financement public de cette éducation soit à l'équilibre.
- L'éducation préscolaire non obligatoire peut être financée par les utilisateurs ; mais compte tenu du fait que les premiers stades du développement infantile sont susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur le bien-être et la formation dans la suite de la vie, les enfants de familles pauvres doivent bénéficier de places subventionnées dans les structures préscolaires.
- Un enseignement secondaire professionnel trop étroitement spécialisé coûte fort cher et il n'est pas compatible avec les exigences évolutives du marché du travail moderne ; pour réduire le coût unitaire, on peut songer à élargir le programme de l'enseignement professionnel et à l'intégrer autant que faire se peut dans l'enseignement général.
- Le rendement économique de l'enseignement supérieur est tel qu'il justifie le paiement de droits, assujetti à des critères de ressources ; les

bénéficiaires assument alors le coût (une partie du coût) de leur formation et les étudiants d'origine modeste bénéficient d'une bourse ou d'une subvention.

- Il convient de mettre un terme aux gaspillages d'énergie (notamment de combustible) et de consacrer les économies ainsi réalisées à l'amélioration des bâtiments et à leur maintenance.
- Il convient de restreindre l'utilisation abusive des ressources humaines (nombre excessif d'enseignants, classes trop réduites, charge d'enseignement trop faible, nombre excessif d'enseignants dont les qualifications ne leur permettent d'enseigner qu'une seule discipline) et de consacrer les économies ainsi réalisées à l'amélioration de la rémunération d'un corps enseignant plus réduit.

Les problèmes qui se posent à l'action publique sont plus particulièrement les suivants :

- Il faut modifier la conception des programmes et le niveau des exigences ; les enseignants doivent modifier le contenu – et les modalités – de leur enseignement. Le privilège accordé aux connaissances factuelles doit être contrebalancé par une attention aux méthodes permettant de trouver, d'interpréter, d'analyser et d'utiliser l'information. La pédagogie doit inciter à l'interactivité par rapport aux contenus que les élèves/étudiants sont censés assimiler, de manière à ce que les élèves/étudiants de tous niveaux acquièrent sur le plan cognitif la capacité de gérer de manière autonome leur apprentissage. Pour qu'une telle compétence ait le temps de se mettre en place, il conviendrait de réduire le nombre de matières inscrites au programme et de restreindre le champ de connaissances couvert. Les établissements et les élèves devraient avoir la possibilité de moduler l'emploi du temps officiel en fonction des besoins des élèves.
- Avant la transition, il existait, – et il existe toujours en Bulgarie – au niveau du deuxième cycle secondaire, deux filières distinctes, les élèves s'orientant soit vers la filière académique, soit vers la filière d'enseignement professionnel/technique initial non universitaire. Or, tous les jeunes ont besoin à la fois de connaissances théoriques et de connaissances appliquées ; le volet post-obligatoire de l'enseignement secondaire est morcelé en Bulgarie et il conviendrait de le consolider, de manière à ce que tous les jeunes se voient proposer des itinéraires de formation mieux adaptés et plus flexibles. Le fait de réduire au minimum la spécialisation libère du temps d'instruction pour

l'acquisition de compétences de base telles que le calcul numérique, la compréhension de l'écrit, la communication et l'initiation à l'informatique.

- Le système reste gravement déconnecté des demandes évolutives du marché du travail. Les mesures publiques et les modalités pédagogiques prévues pour le perfectionnement et le recyclage des actifs adultes sont mal adaptées. Le niveau élevé du chômage en Bulgarie – et la forte proportion de chômeurs de longue durée – indiquent que la formation tout au long de la vie n'est pas encore une réalité pour ceux qui ont dépassé l'âge de la scolarité. L'apprentissage ouvert et à distance représente réellement une option, dans la mesure où l'utilisation de l'ordinateur est déjà très répandue en Bulgarie et où il existe un noyau de spécialistes – formés notamment par l'initiative multinationale d'apprentissage à distance du programme PHARE/CE – capables de rédiger des cours et de préparer le matériel pédagogique pour l'enseignement ouvert et à distance.
- La mission remarque avec surprise qu'en matière de nouvelles technologies l'apprentissage électronique n'est pas encore utilisé pour l'enseignement et la formation professionnels (EFP), là où pourtant, du point de vue de la mission, son utilisation semblerait s'imposer. Le Point de contact national pour l'apprentissage à distance et le ministère de l'Éducation et des Sciences devraient adopter de manière concertée une mesure visant à introduire dans le programme de l'EFP certaines composantes de l'enseignement ouvert et à distance.
- Dans le domaine des besoins particuliers, on remarque des cas de diagnostic erroné et de placement non justifié des enfants dans un internat (solution coûteuse et inadaptée). Une fois que ces enfants ont été coupés de la scolarité normale, il ne leur est plus possible de la réintégrer. Il conviendrait de consacrer par priorité les ressources à un diagnostic précoce et professionnellement responsable des besoins particuliers et de prévoir une scolarisation « normale » si l'intérêt de l'enfant l'exige.
- La qualité souffre également de la pénurie de matériel essentiel : manuels conformes aux nouvelles normes et au nouveau programme, infrastructure de base (chauffage, sanitaires, salles de classe, études, bibliothèques, salles de sciences et accès à l'informatique), ainsi que dispositifs d'accompagnement du changement (formation continue des maîtres, préparation des enfants handicapés à une scolarité normale,

etc.). La vérité est que les maigres ressources de la Bulgarie sont utilisées de manière inefficace. Les normes spatiales, la consommation de fournitures de base (chauffage notamment) et l'effectif du personnel dépassent largement les ressources unitaires affectées à l'enseignement primaire et secondaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Utilisation plus efficiente de l'espace bâti, mesures de conservation de l'énergie, taux d'encadrement moins important, maîtres ayant les qualifications nécessaires pour enseigner plusieurs disciplines après le cycle primaire, classes uniques dans les petites écoles : toutes ces mesures et d'autres, qui sont destinées à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources, ont fait l'objet à plusieurs reprises de recommandations<sup>6</sup> qui n'ont pas été suffisamment suivies d'effet. Le recul démographique est de nature à aggraver ces défauts d'efficacité, car le système éducatif actuel est prévu pour accueillir davantage d'élèves qu'il ne va s'en présenter à ses portes. L'occasion est propice pour traiter à la fois le manque d'efficacité et le recul démographique par le biais d'une initiative stratégique.

### 3. *Gouvernance, gestion et transparence par rapport aux normes*

Des réformes sont en cours dans l'Administration centrale (voir chapitres 1 et 2). Dans la mesure où le système éducatif fait partie de la structure de gouvernement, il est appelé à bénéficier de ces réformes, ainsi que des initiatives visant à clarifier les responsabilités en matière d'éducation.

Dans les pays de l'OCDE, la fonction ministérielle est en train d'évoluer et l'on accorde désormais moins d'importance aux tâches traditionnelles de réglementation, de suivi et d'exécution qu'au rôle d'encadrement stratégique, l'accent étant mis sur l'élaboration de la ligne d'action publique et sur le soutien à la réforme systémique. Dans le monde entier, la décentralisation de la gouvernance scolaire et universitaire est à l'ordre du jour et les ministères ne peuvent donc plus recourir aux processus d'assurance qualité qui s'utilisaient dans les systèmes plus fortement centralisés. Il faut rénover la politique de l'assurance qualité – insister sur le suivi des résultats et de la performance plutôt que sur les inputs et les ressources – pour assurer la transparence du système décentralisé vis-à-vis des priorités publiques. Cette évolution de la fonction ministérielle implique un personnel ayant des compétences différentes et une autre mentalité : il faut une capacité de réflexion stratégique, une ouverture

---

6. Banque mondiale, *Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies*, 2001, Europe and Central Asia Region Development Sector, synthèse de la direction, Washington.



d'esprit vis-à-vis de l'intervention des parties prenantes, un engagement de transparence et un sens prononcé du service plutôt qu'une prédisposition au commandement.

La mission craint que le ministère de l'Éducation et des Sciences ne dispose pas de la capacité suffisante pour s'acquitter du mandat que lui donne la loi pour faire progresser la réforme de l'éducation. Le cadre législatif et l'exposé des concepts sont certes remarquables, mais la capacité de mise en œuvre de la réforme laisse à désirer, d'une part en raison du caractère limité des ressources, d'autre part en raison de la « lassitude » et des incertitudes qui entourent la réforme. Au nombre des problèmes figurent les fréquents changements intervenant au niveau du ministère ; le personnel fait preuve d'un enthousiasme évident, mais sa rémunération est médiocre et ses nouvelles responsabilités l'inquiètent. Le ministère paraît pris entre ses nombreuses tâches opérationnelles et réglementaires de routine, qui lui prennent beaucoup de temps, et les attentes liées à la dynamique de la réforme.

La mission discerne des problèmes majeurs pour l'action publique à deux niveaux au moins. Au niveau structurel, les lignes de communication, l'autorité et la transparence apparaissent comme fortement éclatées et compartimentées entre le ministère et ses 28 satellites, les neuf régions, les 262 collectivités locales et les subdivisions administratives, les mairies et les circonscriptions, dont le nombre dépasse 5 000, ce qui se traduit inévitablement par un défaut de communication et une inadéquation du flux de données. En termes de capacité, l'instrument majeur dont dispose le ministère pour faire connaître et appliquer sa politique – les 28 inspections – pêche par sa faiblesse, son volume insuffisant de ressources, la faible rémunération du personnel et sa mauvaise image auprès des enseignants.

En Bulgarie, la répartition des compétences entre les différents paliers de l'Administration n'est pas cohérente, insuffisamment précise et non compatible avec les ressources disponibles ou avec les capacités locales en matière de suivi de la performance. Jusqu'ici, la décentralisation n'a pas produit l'amélioration de l'efficacité et de la transparence que l'on escomptait après la mise en place d'un nouveau cadre législatif.

De surcroît, les parties prenantes ne peuvent guère intervenir pour faire en sorte que l'école fonctionne correctement et que l'État agisse dans l'intérêt de l'ensemble des enfants. Le système éducatif reste par trop refermé sur lui-même et il se préoccupe davantage de préserver ses structures que d'instaurer une relation aussi satisfaisante que possible entre les ressources qu'il mobilise et les résultats scolaires qu'il produit.

Il faut un plan stratégique axé sur les résultats qui (1) confie au ministère la responsabilité d'établir des normes pédagogiques, d'assurer l'équité et la qualité, ainsi que le suivi de la performance ; (2) implique les parties prenantes dans l'élaboration de ces normes et dans la définition des résultats souhaités ; (3) fournisse des axes de transparence précis pour évaluer la performance par rapport aux indicateurs ; (4) et garantisse, par rapport aux résultats, un retour d'information régulier et honnête en direction de la population, des élus et des responsables à tous les niveaux, des employeurs, des parents, des établissements scolaires et des universités.

Il est essentiel de prévoir un dispositif beaucoup plus efficace pour mesurer les résultats de l'apprentissage ; ce doit être la clé de voûte du plan stratégique.

#### 4. *Financement*

Le déséquilibre actuel entre les besoins du système et les ressources disponibles n'est pas particulier à la Bulgarie ; les pays en transition sont tous confrontés à un fléchissement macroéconomique, à une augmentation du prix des produits de base tels que l'énergie et les matières premières et à un manque d'efficacité chronique hérité du passé. Mais en Bulgarie, le recul des dépenses publiques au titre de l'éducation a été plus rapide que le recul du PIB : le système scolaire a donc été très durement touché.

Actuellement (voir chapitre 2), l'éducation est financée dans sa majeure partie par les recettes de l'échelon central, l'enseignement primaire étant financé par l'impôt national. Les écoles « d'État », au nombre desquelles figurent les établissements d'enseignement spécial et les écoles professionnelles, sont financées directement par le ministère de l'Éducation ou par les ministères techniques concernés. Le financement des écoles « communales » provient de trois sources : (1) une dotation globale attribuée à la commune par le ministère des Finances au titre des prestations sociales, dont l'éducation ; (2) une partie de la recette des impôts locaux ; (3) les recettes hors budget réalisées par les établissements eux-mêmes. Chacun de ces trois points soulève un certain nombre de questions.

Premièrement, la dotation globale couvre l'ensemble des services communaux et elle provient directement du ministère des Finances. Le ministère de l'Éducation ne participe guère à la préparation du budget global, même si le ministère des Finances est l'objet d'interventions vigoureuses lui demandant de préserver le financement de l'éducation. Une fois cette dotation parvenue aux autorités locales, le ministère de l'Éducation ne peut pas faire grand-chose pour s'assurer de sa bonne utilisation. Du point de vue des collectivités locales en revanche, l'existence de directives nationales (sur l'effectif des classes ou le taux

d'encadrement par exemple) est susceptible de nuire à leur liberté de choix ou aux économies qu'elles souhaitent réaliser.

Deuxièmement, il n'est pas toujours possible d'étoffer la dotation globale à partir des ressources locales, ce qui accroît la disparité entre communes riches et communes moins à l'aise (ou moins efficaces)<sup>7</sup>. Par ailleurs, les conflits d'intérêt au niveau local sont susceptibles de priver l'école (qui, selon une vue encore largement répandue, relève de la responsabilité « de l'État ») d'une partie de ses crédits, qui se voient affectés à d'autres priorités. Si de surcroît les résidents ont le sentiment que leurs impôts locaux servent à « payer pour l'école », ils peuvent être tentés de s'opposer à toute action visant à améliorer l'efficacité du système, notamment par la fermeture d'établissements non viables ou la réduction du nombre d'enseignants en poste.

Troisièmement, la « gestion d'entreprise » au niveau de l'école – avec par exemple la mise en location de certains équipements ou la vente de produits et de services – donne parfois de bons résultats dans certains endroits, mais ne fonctionne pas ailleurs. En tout état de cause, la législation devrait faire en sorte que l'école puisse conserver les recettes qu'elle peut être amenée à réaliser sans que sa dotation s'en trouve réduite. L'école a un autre moyen d'arrondir ses recettes : elle peut demander aux élèves et à leur famille d'acquiescer des droits d'utilisation (au titre des livres, du matériel pédagogique, des équipements, des ordinateurs, des heures supplémentaires payées aux enseignants, etc.). Ce n'est là que justice en un certain sens, car la personne qui débourse est aussi celle qui bénéficie des livres ou des cours particuliers ; mais de toute évidence, on risque aussi par là de pénaliser les familles pauvres, de pousser les parents à « donner » de l'argent ou des livres à l'école, voire d'instaurer un certain favoritisme en admettant plus facilement, en notant plus généreusement ou en accordant d'autres privilèges à ceux qui sont en mesure de payer.

On a dit que la meilleure formule pour assurer l'équité dans la répartition des ressources était le « financement par la demande », formule connue également sous le nom de financement par élève ou par péréquation, en vertu de

---

7. Au niveau national, en 1998, les communes consacraient en moyenne 30 % de leurs dépenses à l'éducation. Mais les pourcentages étaient très variables d'une commune à l'autre : ils pouvaient descendre jusqu'à 14 % ou atteindre 58 %. L'ampleur de cette variation ne s'expliquait pas par la simple correspondance entre le niveau total des dépenses et le pourcentage consacré à l'éducation, dans la mesure où la corrélation entre ces deux variables était faible. Adkins (1999), pp. 10-11.

laquelle les crédits attribués à un établissement sont pour l'essentiel fonction de son effectif étudiant<sup>8</sup>.

La Bulgarie se propose aujourd'hui d'étendre à l'ensemble du pays son système de délégation budgétaire (expérimenté actuellement dans 100 établissements de quatre communes)<sup>9</sup>. Les formules de financement diffèrent certes d'une commune à l'autre, mais elles présentent plusieurs traits communs :

- une répartition claire des compétences entre les autorités locales et les écoles ;
- une dotation calculée sur l'effectif étudiant et la surface bâtie de l'établissement ;
- la possibilité donnée au chef d'établissement de décider librement de ses dépenses, sous réserve des dispositions réglementaires (effectif des classes par exemple) ;
- la possibilité donnée à l'établissement d'avoir un compte en banque et de conserver l'ensemble de ses recettes propres ;
- l'obligation faite à l'établissement de respecter son enveloppe budgétaire, assortie de la possibilité de transférer des crédits d'une ligne à l'autre ;
- la possibilité pour l'établissement de reporter sur l'exercice suivant les fonds inutilisés ;
- l'obligation faite à l'établissement de rendre rapidement des comptes précis sur ses dépenses.

Le succès de l'expérience pilote, mesuré notamment à la réduction des frais de chauffage et des dépenses de matériel, est remarquable ; mais d'un autre côté, l'expérience était pénalisée par l'absence de contrôle local sur les conditions d'emploi du personnel enseignant et non enseignant, sur le taux d'encadrement et sur les salaires. La marge de manœuvre des établissements se limitait en fait

---

8. *Hidden Challenges to Education Systems in Transition, op. cit.*, synthèse de la direction, p. 9.

9. Blagoevgrad, Kjustendil (région de Sofia), Silistra (Rousse) et Nesbar (Burgas).

aux dépenses autres que les dépenses de personnel ; mais sur ce point, les gains ont été considérables, entre 33 % et 51 %. Par ailleurs, les établissements ont été motivés de manière bénéfique par la possibilité de conserver leurs recettes propres et de reporter ou d'affecter différemment les crédits non utilisés.

## 5. *Efficiences*

L'examen OCDE de la politique d'éducation insiste à plusieurs reprises sur l'idée que les inefficiences du système éducatif absorbent des ressources qui devraient servir à traiter les problèmes d'accès, d'équité et de qualité. Parmi les problèmes les plus frappants figure la persistance, voire la progression, des disparités dans la capacité – économique et politique – des communes et des villes à s'acquitter de leur mission d'éducation, qui fait partie de leurs obligations sociales et publiques. Les autres inefficiences ont pour origine la taille réduite des établissements et leur dispersion géographique, le fort taux d'encadrement et la pratique pédagogique (nombre réduit d'heures hebdomadaires d'instruction et enseignants spécialisés dans une seule discipline après la 4<sup>e</sup> année), qui ne seraient pas durablement viables même dans une économie particulièrement vigoureuse. La qualité médiocre de la construction et de l'isolation se traduit pour les établissements par un coûteux gaspillage au niveau des fournitures de base.

Trois autres points, qui intéressent l'action publique, méritent d'être soulignés :

- *Enseignement et formation professionnels.* En dépit des intentions très louables de la réforme, la Bulgarie maintient un réseau d'établissements d'enseignements professionnels qui restent proches des traditions, des structures et de la mentalité « dirigiste » héritées du passé. Le système d'EFP n'est toujours pas en phase avec l'évolution de la demande sur le marché du travail. Les mesures et dispositifs mis en place pour le perfectionnement et le recyclage de la main d'œuvre adulte ne sont pas adaptés. Les régions n'ont pas les compétences suffisantes pour assurer la coordination et l'harmonisation des ressources consacrées à l'enseignement et à la formation (écoles, actions de formation et prestations orientées vers le marché du travail) avec la stratégie de rénovation économique régionale et de renouvellement des ressources humaines.
- *Enseignement supérieur.* Le fait que les établissements se soient vu accorder très rapidement l'autonomie après les changements intervenus en 1989/1990 a de toute évidence contribué à une amélioration notable. Et pourtant, la Bulgarie ne dispose que de moyens limités pour obtenir

que ses établissements – considérés individuellement ou à l'échelon du système – réagissent à des problèmes nationaux urgents tels que le renouvellement du corps enseignant, dans l'esprit de la réforme. Allié à la décentralisation et à l'autonomie, l'héritage du passé aboutit à un système extrêmement morcelé au sein duquel on ne trouve guère de mesures ou de dispositifs incitant à faciliter la collaboration et une utilisation plus efficiente des ressources. Il s'agit désormais de mettre en place un système d'enseignement supérieur mieux coordonné, plus cohérent et transparent vis-à-vis du public, tout en préservant les éléments essentiels de la liberté académique et de l'autonomie des établissements.

- *Élaboration de la stratégie publique.* Au sein du système éducatif, les établissements et les secteurs restent isolés les uns des autres et à l'écart de l'activité et des objectifs d'autres ministères de service public tels que la santé, le travail et la protection sociale. La politique d'éducation n'est coordonnée que de manière indirecte avec les autres décisions ou prestations publiques qui retentissent directement sur la vie et l'avenir des enfants, des jeunes et des adultes. Les problèmes nationaux posés par la santé des enfants et des familles ou la santé et le statut des femmes, mais aussi la stratégie visant à améliorer le niveau de littératie et de compétence de la population adulte, sont intimement liés à l'éducation ; or les contacts entre la politique sociale et la politique d'éducation sont rares et les liens ténus.

*La politique d'efficience économique n'est pas facile à gérer, car elle fait des perdants. Dans les systèmes éducatifs d'Europe centrale et orientale, les inefficiences coïncident malheureusement avec la logique démographique, qui plaide en faveur d'une réduction de la taille du système, alors même que les taux de chômage sont élevés. Il faudrait peut-être prévoir des incitations à l'efficience, avec par exemple un licenciement raisonné du personnel en sureffectifs ou un dispositif de préretraite ; un recyclage des enseignants qui, disposant d'un bon niveau de formation, peuvent s'orienter vers une autre activité professionnelle ; des transports gratuits et fiables pour les élèves dont l'école de village a fermé ses portes.*

*Selon la stratégie adoptée pour améliorer l'efficience, le montant des économies réalisées sera différent, le coût sera différent et la mise en oeuvre adaptée à certaines situations locales, mais pas à d'autres. Aucune intervention isolée ne pourra à elle seule améliorer notablement l'efficience : c'est en réalité la multiplicité des efficacités qui en s'additionnant entraînera une amélioration de la performance. Dans la plupart des cas, il faudra beaucoup de temps pour réaliser des économies. Et souvent ces économies auront un coût. C'est la raison pour laquelle il convient d'évaluer à partir d'une analyse coûts-avantages et de rentabilité les différents équilibres envisageables entre le coût initial et les économies escomptées afin de voir si la stratégie permettra ou non au bout de compte d'économiser de l'argent. Les fonds [de départ] nécessaires pour appliquer les mesures d'efficience ne sont pas faciles à trouver lorsque le système est pauvre.*

*Source : Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies (2000).*

## 6. *Personnel de l'éducation*

Le problème sans doute le plus crucial est l'absence de stratégie cohérente, à moyen ou à long terme, pour renouveler « de fond en comble » et revigorer la profession enseignante, donc pour faire en sorte que de jeunes professionnels qualifiés viennent dans les classes prendre la place des enseignants âgés qui partent à la retraite. La mission a pu constater le dévouement des enseignants bulgares, de la crèche et de la préscolarité jusqu'à l'université. À bien des égards, c'est *grâce* à ces éducateurs dévoués que le système a pu se maintenir pendant une période difficile. Mais la réforme de l'éducation ne saurait s'imposer avec un cadre d'enseignants mal préparés au changement, gravement sous-payés, utilisés de manière inefficace, n'ayant pas reçu la formation appropriée et ne bénéficiant pas d'un soutien suffisant en termes de formation continue, d'accès au matériel pédagogique et de moyens élémentaires pour l'enseignement et la recherche.

Or d'un autre côté, le système souffre d'un excédent d'offre par rapport à ses enseignants, ses classes, son taux d'encadrement et le rapport entre l'effectif du personnel enseignant et celui du personnel non enseignant. Des gains d'efficacité notables sont possibles, en cette période de recul de la natalité et de baisse des inscriptions (c'est ainsi que de nombreux enseignants qui pourraient faire valoir leurs droits à la retraite restent dans le système). Une légère augmentation du ratio nombre d'élèves/nombre d'enseignants, une augmentation de l'effectif des classes et une exploitation plus efficace de la charge d'enseignement permettraient de réduire substantiellement la facture salariale. Les économies pourraient servir à améliorer la qualité de l'apprentissage, notamment par un investissement dans le perfectionnement des enseignants, un matériel pédagogique de meilleure qualité et des équipements.

Il va falloir affronter le problème d'efficacité : c'est la dure réalité et il n'y a pas d'autre option. Les calculs de la Banque mondiale (2001) montrent que si les décideurs ne font rien pour augmenter le ratio élèves/enseignants, on enregistrera pour l'année scolaire 2006/2007 un excédent de 9 600 enseignants et de 7 400 classes. Si, faisant preuve de hardiesse, on abaissait le taux d'encadrement à 18 et si l'on portait l'effectif des classes à 25, le système éducatif « s'allégerait » de quelque 31 000 enseignants et de plus de 13 000 classes.

- *Satisfaction professionnelle.* Le problème salarial joue évidemment un rôle déterminant dans la satisfaction des enseignants et dans leur évolution professionnelle. Le chapitre 4 du présent examen aborde dans le détail la question du salaire enseignant. La mission est d'avis que le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances devraient,

en concertation avec les autorités locales, prendre rapidement le problème à bras-le-corps et améliorer le salaire et le profil de carrière du personnel de l'éducation. Il ne s'agit pas « simplement » d'un problème de crédits supplémentaires à trouver. Il va falloir aussi, inévitablement, réduire l'effectif enseignant et modifier notablement ses conditions de travail. Mais au bout du compte, ceux qui resteront dans le système seront mieux payés, mieux formés et dotés de meilleures perspectives de carrière qu'actuellement.

- *Une approche nouvelle de l'enseignement.* Pour l'instant, l'activité des enseignants est organisée dans sa presque totalité par la voie hiérarchique. Les enseignants peuvent certes, jusqu'à un certain point, faire preuve d'initiative et d'esprit d'innovation, mais cela n'est pas prévu par le système. En classe, l'enseignant fonctionne également selon un modèle hiérarchique, avec des élèves dont on attend qu'ils assimilent, sur un mode très directif, des savoirs et des savoir-faire préétablis.
- La mission, rejointe en cela par nombre de ses interlocuteurs en Bulgarie, remet en cause une telle méthode et souhaiterait que l'on privilégie l'acquisition par les élèves d'un certain *contrôle de leur processus d'apprentissage*, sous la houlette du maître certes, mais sur un mode moins directif qu'actuellement.
- On en vient logiquement à suggérer pour la *formation des maîtres* une approche privilégiant de son côté le principe d'une *élaboration autonome par le maître de ses méthodes pédagogiques*, la « hiérarchie » assurant le conseil, l'orientation et le soutien. Il conviendrait d'encourager les écoles locales à participer à ce processus d'élaboration, au lieu de se contenter de recevoir les formules toute faites élaborées par les experts.

Les enseignants de Bulgarie ont montré leur dévouement et leur professionnalisme en préservant un enseignement de haut niveau pendant les années difficiles que le pays a connues récemment ; et il n'y aucune raison de ne pas leur faire confiance et de ne pas les associer à l'élaboration d'approches nouvelles en matière d'enseignement et de perfectionnement professionnel.





## RECOMMANDATIONS DE L'OCDE

### Gouvernance et gestion

- Clarifier le système embrouillé des financements et des compétences à l'échelon du pouvoir central, des collectivités locales et des établissements. La transparence fait actuellement défaut, ce qui crée un environnement au sein duquel l'apparition éventuelle de la corruption n'est pas exclue.
- Renforcer le rôle du ministère de l'Éducation et des Sciences dans l'élaboration de la politique publique. Actuellement par exemple, c'est en réalité le ministère des Finances qui exerce le contrôle sur des décisions qui devraient relever du ministère de l'Éducation, si bien que celui-ci n'a aucune prise sur la gestion des dépenses d'éducation. Veiller à la transparence financière des collectivités locales et des établissements scolaires.
- Améliorer au sein du ministère la capacité de planification stratégique et d'analyse politique, notamment en ce qui concerne l'incidence économique et politique de l'action publique. Cela passe par une coordination et une coopération horizontales entre les ministères techniques ayant des responsabilités en matière d'éducation. Le Conseil des ministres – au sein duquel sont prises toutes les décisions d'attribution de crédits – devrait jouer un rôle de coordination plus marqué.
- Poursuivre une action impartiale, au calendrier soigneusement calculé, cohérente et efficace de lutte contre la corruption en accélérant la réforme de la réglementation, en réduisant la « politisation » du service public et en annonçant clairement l'intention de ne pas tolérer de conflits d'intérêts à quelque niveau que ce soit.
- Réduire l'effectif du corps enseignant et élaborer un profil de carrière plus convaincant pour les enseignants qui restent dans le système. Ce serait un moyen de réaliser des économies et de rehausser le statut professionnel et financier des enseignants.

- Mettre en place des incitations – à la fois en termes d'éventail salarial et d'avancement de carrière – de manière à ce que davantage de jeunes accèdent à la profession et poursuivent leur perfectionnement professionnel. Éliminer les désincitations : c'est ainsi qu'aujourd'hui un inspecteur gagne moins qu'un enseignant et qu'un enseignant qui devient formateur de maîtres voit son salaire amputé de près de 15 %. De telles anomalies constituent un obstacle au développement professionnel et à l'assurance qualité.
- Relever le statut professionnel et la rémunération des inspecteurs, qui ont besoin d'autorité et de crédibilité lorsqu'ils viennent dans les établissements présenter les réformes au nom du ministère. Améliorer d'urgence la formation des inspecteurs et renforcer leur intervention dans la formation continue des maîtres. Clarifier les rapports entre l'Inspection scolaire et l'évaluation de la performance des enseignants (qui relève de la responsabilité professionnelle du chef d'établissement).
- Prévoir un financement pour les actions de formation continue à l'intention des chefs d'établissement et des administrateurs, notamment dans le domaine de la décentralisation, de la gestion du personnel et de la gestion financière et du perfectionnement au niveau de l'ensemble de l'établissement.

## **Financement**

- Étendre à l'ensemble des établissements la formule de la « délégation budgétaire ». Cela implique une action ambitieuse de formation à la gestion globale – et non exclusivement à la gestion financière – d'un établissement scolaire (pour la première fois, les écoles vont effectivement avoir « quelque chose à gérer »). Mais rares sont les chefs d'établissement, les responsables locaux et les administrateurs au sein de l'Inspection qui soient prêts à ce changement.
- Évaluer avec soin et analyser l'intérêt relatif et l'incidence de chacune des quatre formules de financement utilisées dans les communes pilotes, par rapport à leur environnement local, à leur philosophie politique et à leur conception de l'éducation, et à leur niveau d'expertise en matière de gestion. Voir dans quelle mesure les collectivités locales pourraient être autorisées à adapter leur formule de financement à la situation locale et voir si cette liberté de manœuvre

est susceptible de déboucher sur des différences inacceptables entre communes au niveau de la qualité de l'éducation proposée.

- Adapter le dispositif de financement des collectivités locales, en donnant à celles-ci davantage de contrôle sur les dépenses et sur le suivi, et en renforçant la transparence. Le système actuel ne laisse guère d'autonomie budgétaire aux autorités locales, confond tâches nationales et tâches locales et dilue les responsabilités, au point qu'il n'y a guère de transparence et guère d'incitations à la rationalisation des dépenses.

### **Programmes, normes et évaluation**

- Poursuivre l'action d'allégement des programmes ; renforcer l'intégration des programmes, ainsi que l'intervention des enseignants dans leur élaboration.
- Veiller à ce que le programme des matières essentielles dans le cycle obligatoire prenne en compte l'ensemble de l'éventail des aptitudes et à ce que les normes de niveau soient accessibles à la plupart des élèves.
- Reformuler la définition juridique du « minimum de formation générale » en tenant compte du fait qu'il est plus important de préparer les élèves au monde du travail qui les attend à la sortie de l'école que de les préparer à l'étape suivante de leur cursus.
- Veiller à ce que les réformes aient un aspect cohérent au moment de leur introduction dans les classes et à ce que les chefs d'établissement bénéficient de l'action de formation continue indispensable pour faire face au changement.
- Revoir et simplifier la procédure d'agrément et de mise à disposition des manuels et élaborer en concertation avec les établissements une formule de subvention ou de gratuité des manuels à l'intention des enfants nécessiteux.
- Améliorer le salaire et le statut des inspecteurs. Si les inspecteurs ne sont pas respectés et convenablement rémunérés, ils ne peuvent assurer le rôle central qui est le leur dans la réforme du système éducatif.
- Collaborer avec les universités en vue de mettre en place un dispositif d'examen unique à l'interface entre cycle secondaire et cycle tertiaire.

Une fois que l'examen de *Matura* aura accédé au statut d'indicateur fiable et bien accepté de la réussite scolaire, il conviendra de supprimer les examens d'entrée individuels des universités.

- S'intéresser à la baisse des résultats en mathématiques et en sciences au niveau de la 8<sup>e</sup> année. Les résultats obtenus récemment aux épreuves TIMSS-R ne sont peut-être qu'un accident, mais ils peuvent également être le symptôme d'un problème plus grave affectant l'enseignement et l'apprentissage dans le cycle primaire.

### **Personnel de l'éducation**

- Améliorer l'efficacité et la qualité. La répartition des ressources tirerait bénéfice d'une augmentation même modeste du ratio élèves/enseignants, qui pourrait par exemple passer de 14 à 18 entre la 1<sup>re</sup> et la 8<sup>e</sup> années et de 12 à 15 entre la 9<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> années ; et d'une augmentation de l'effectif des classes, qui pourrait passer de 21 à 25 entre la 1<sup>re</sup> et la 8<sup>e</sup> années et de 23 à 25 entre la 9<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> année<sup>1</sup>. Si l'on parvenait à réduire la facture salariale, les économies réalisées pourraient être affectées à l'amélioration de la qualité, par exemple à un investissement dans la formation continue des maîtres.
- Élaborer pour l'enseignement une politique stratégique globale prenant en compte l'ensemble des facteurs interdépendants qui retentissent sur la carrière enseignante dans une société moderne.
- Réformer la politique et les structures de la formation initiale et continue. Le ministère de l'Éducation doit jouer un rôle moteur dans l'élaboration de mesures nouvelles, en concertation avec les écoles normales, l'Inspection et les établissements.
- Privilégier en matière de formation continue l'élaboration d'enseignements inspirés par la logique des besoins (et non par la logique de l'offre comme actuellement). Une action coordonnée de l'ensemble des instances concernées pour mettre au point un programme national agréé est indispensable. On recense un nombre impressionnant de collaborateurs (850 environ pour les seuls instituts et inspections) dont les possibilités pourraient être mieux mises à profit qu'elles ne le sont actuellement. Leur formation, leur rémunération et leur statut demandent à être améliorés. On pourrait également

---

1. Calcul de la Banque mondiale, 2001.

envisager de détacher et de faire intervenir à temps partiel des enseignants expérimentés pour encadrer l'action de formation.

- Permettre aux enseignants de faire valider des formations qualifiantes différentes de celles qui leur sont proposées officiellement, par exemple la formation continue des ONG.
- Améliorer les ressources et les équipements des prestataires de formation initiale et continue, y compris sur les nouveaux sites décentralisés.
- Assurer la formation continue des chefs d'établissement dans des domaines comme la planification à l'échelon de l'établissement, le perfectionnement professionnel sur site, l'élaboration des programmes, l'évaluation des élèves et les méthodes interactives.
- Revenir sur l'intégration à l'université des instituts de formation continue. Ce dispositif n'est probablement pas le plus efficace et le plus rentable pour les deux parties, même s'il est essentiel de maintenir des rapports étroits entre les prestataires de formation initiale et les prestataires de formation continue.

### **Développement et éducation de la petite enfance**

- Élargir l'accès à l'éducation et à l'enseignement préscolaires, notamment dans les zones pauvres et en milieu rural, là où le contact rapide avec un personnel qualifié est indispensable pour la détection précoce de problèmes de santé ou de difficultés sociales susceptibles d'affecter le développement et l'apprentissage. Les enfants sont certes plus nombreux désormais à suivre une année préparatoire à la 1<sup>re</sup> année, mais dans certains cas il est peut-être déjà trop tard pour intervenir alors qu'une action plus précoce aurait pu changer beaucoup de choses.
- Faire en sorte que les familles les plus pauvres et les plus vulnérables ne soient pas exclues de l'accès à la préscolarité pour leurs enfants en raison des droits d'inscription à payer (voir ci-dessus le développement sur l'équité). Ces droits ne sont certes pas très élevés en valeur absolue et ce sont les autorités locales qui assument l'essentiel du coût, mais ils peuvent se révéler prohibitifs pour une famille nombreuse dont les parents sont au chômage. Ce sont ces enfants qui sont le plus exposés au risque de problèmes de nutrition et de santé, problèmes qu'il importe de détecter le plus tôt possible. Une collaboration avec le

ministère de la Santé est essentielle si l'on veut assurer aux enfants de 3-4 ans une transition sans à-coups vers les structures d'accueil du ministère de l'Éducation.

## **Exclusion sociale**

- En gardant à l'esprit la question du public auquel s'adresse l'éducation, revoir complètement les problèmes de coordination, de compétences et de transparence à tous les niveaux et dans tous les services de l'Administration, notamment pour ce qui touche au dispositif de financement prévu pour la lutte contre la pauvreté et pour l'aide sociale.
- Aborder les problèmes du développement rural tels que la fermeture des petites écoles ou des écoles d'agronomie en milieu rural en accordant une attention toute particulière à l'effet de ces fermetures sur le tissu social des collectivités et sur les perspectives réelles des enfants en matière d'éducation.
- Coordonner le travail de plusieurs services en vue de créer un « registre des enfants » unifié qui fournisse une assise solide aux décisions majeures en matière de stratégie et de ressources. Un registre de l'aide sociale recensant les enfants des familles à risque pourrait également être utile. Veiller à ce que la législation s'aligne sur la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, qui a été ratifiée par la Bulgarie.
- Élaborer une politique nationale cohérente pour la protection sociale des enfants et la protection de leur droit à l'éducation, au sein de la famille comme à l'extérieur. Plusieurs actions s'inspirant de la Convention sur les droits de l'enfant sont actuellement en cours ; ces actions doivent se centrer essentiellement sur l'élaboration de cette politique nationale cohérente, plutôt que sur des projets intéressants (souvent encadrés par les ONG), mais non coordonnés.
- Au lieu de traiter les enfants de la rue comme des délinquants, réels ou potentiels, et de se contenter pour l'essentiel de faire intervenir la police nationale ou locale, adopter une approche s'appuyant sur la collectivité locale. On peut envisager par exemple des centres d'apprentissage ouverts, à horaires libres, bénéficiant le cas échéant d'un soutien des ONG ou des autorités communales. Il conviendrait d'aider les enfants à obtenir des renseignements sur les formules d'aide sociale et d'éducation adaptées à leur cas.

- Soutenir et étoffer les programmes destinés aux jeunes (clubs, activités, compétitions et festivals) et augmenter la part de budget consacrée à ces manifestations. Collaborer avec les centres de formation des adultes existants ; faire également intervenir les ONG pour proposer aux jeunes qui ont quitté l'école diverses formules, formelles ou informelles, d'éducation : cours de langue bulgare, formation professionnelle ou formation supérieure débouchant sur une qualification négociable sur le marché du travail.

### **Enfants à besoins particuliers**

- Veiller à ce que tous les enfants identifiés comme ayant des besoins particuliers bénéficient d'un financement, *où qu'ils se trouvent* : au foyer, dans un établissement ordinaire ou dans un établissement spécialisé ; clarifier la législation à cet effet.
- Poursuivre une stratégie raisonnée d'« intégration » de ces enfants dans un dispositif classique et dans l'environnement le moins restrictif possible, en veillant à ne pas léser les enfants des familles pauvres et des milieux ruraux qui ne bénéficient pas de soutien médical quotidien. Cela implique dans la pratique que l'on maintienne le niveau de la prise en charge dans les établissements, tout en jetant les bases d'une intégration plus poussée.
- Renforcer, là où cela est possible, le soutien aux familles. En Bulgarie, où la collectivité a encore du mal à accepter les enfants à besoins particuliers et où elle rechigne à les intégrer, il s'agit là d'un défi majeur. Les collectivités locales pourraient envisager de mettre en place un dispositif de soutien aux parents, couplé à des « foyers » de jour ou à des antennes de soutien destinés aux enfants handicapés qui vivent dans leur famille, inspirés le cas échéant des centres de rééducation pour enfants handicapés mis en place en Lituanie.
- Élaborer d'autres formules d'accueil dans les établissements en rapprochant le plus possible le mode de vie dans ces établissements des conditions de vie dans la famille. Les grands établissements qui assurent la scolarisation et la prise en charge à temps plein tendent à couper ces jeunes de leur groupe. Un établissement plus petit, accueillant des enfants d'âges divers, vivant au foyer familial et inscrits à l'école locale, leur permet de se mêler plus facilement aux autres. Le village d'enfants ou le placement dans une famille et le modèle de la cellule familiale restreinte, qui ont été mis à l'épreuve



dans d'autres pays, représentent des formules éventuellement peu coûteuses, susceptibles d'atteindre partiellement l'équilibre financier.

- Améliorer la collecte et le traitement des données, ainsi que la coordination entre instances d'accueil. Une base de données homogène est indispensable si l'on veut cibler l'utilisation des maigres ressources. Placer l'ensemble des sites de prise en charge sous l'autorité d'une instance administrative unique permettrait de simplifier le dispositif actuel, qui est inutilement complexe, et de lui conférer davantage de transparence.
- Moderniser le dispositif d'identification, de diagnostic et de placement dans les programmes prévus pour les enfants à besoins particuliers. Il importe notamment de mettre en place des normes de diagnostic, des techniques et des équipements modernes si l'on veut réduire le risque de diagnostic erroné.

### **Équité en matière d'accès à l'enseignement, de niveau et de résultats**

Il faut une stratégie globale du bien-être de l'enfant et elle doit être élaborée par les ministères responsables de la famille et de l'enfance (Santé, Travail et Protection sociale), mais aussi par le ministère de l'Éducation et les ONG concernées. En matière d'éducation, cette stratégie pourrait revêtir les aspects suivants :

- Créer, à partir des communes et des établissements scolaires, une base de données nationale sur les jeunes à risque, les abandons scolaires, le schéma de l'abandon scolaire et l'évolution de ce schéma. Une fois un dispositif relativement simple de collecte de données mis en place, les autorités locales pourraient demander aux écoles de signaler le nombre de jeunes à risque et d'abandons (ou de retours inopinés), l'évolution de ce nombre et ses raisons ; après synthèse, ces données pourraient être communiquées au Centre d'information statistique ou bien au ministère de l'Éducation. On pourrait exploiter et élargir les bases de données déjà mises en place par le programme CE-Phare « School for everyone ».
- Revoir et affiner les modalités régissant la mesure et l'enregistrement de la fréquentation, de l'assiduité et de l'absentéisme.
- Privilégier en matière d'abandon scolaire la prévention plutôt que la sanction de l'absence. L'intervention de la collectivité locale et les dispositifs de « libre accueil » qui conviennent bien aux enfants ont

davantage de chances que les amendes ou les exclusions de persuader les élèves de rester, notamment du fait que la non assiduité tient dans la plupart des cas à des circonstances telles que la pauvreté, les problèmes sociaux ou l'ambiance rébarbative de l'établissement, qui échappent au contrôle de l'intéressé. Il faut briser ce cercle vicieux si l'on veut que la prévention et le « libre accueil » donnent des résultats.

- Promouvoir l'éducation bilingue des minorités, notamment au niveau de la préscolarité et de la 1<sup>re</sup> année, en particulier pour les enfants tsiganes et pour les autres enfants n'ayant pas le bulgare comme langue maternelle. La formule existe déjà dans certaines régions (Kardzhali, Targoviste par exemple) et elle mérite d'être prolongée. Un spécialiste des Tsiganes vient d'être nommé (2002) au ministère de l'Éducation, mais il faudrait une action plus ambitieuse pour les régions à forte minorité tzigane, comme celle de Sliven où le taux d'abandon atteint 19 %. Étant donné l'effectif et les problèmes de la population tzigane, il est inacceptable que ses intérêts en matière d'éducation ne bénéficient pas de la même sollicitude de la part du ministère de l'Éducation et des Sciences que ceux des minorités turques ou juives. Le fait est que sur 100 élèves tsiganes inscrits en 1<sup>re</sup> année, cinq seulement (trois filles et deux garçons) ont une mince chance d'arriver au bout de leur scolarité secondaire et que de nombreux enfants tsiganes en bonne santé physique et mentale sont orientés vers ce que l'on appelle un « établissement de bienfaisance » pour enfants souffrant de handicaps mentaux ou physiques<sup>2</sup>.
- Clarifier le rôle des ONG dans la politique de rénovation à moyen et à long terme de l'éducation. Parmi les actions de réforme, nombreuses sont actuellement celles qui sont gérées sous forme de projets pilotes par les ONG, sans guère de réflexion véritable sur leur développement à long terme, leur durabilité ou leurs liens avec la politique du ministère.
- Améliorer la pertinence des programmes d'études par rapport aux perspectives d'emploi, notamment dans l'enseignement secondaire général ou professionnel, dont les diplômés enregistrent des taux de chômage élevés.

---

2. Dimitar Denkov et al., *Roma Schools Bulgaria 2001*, Open Society Foundation, Sofia, 2001, p. 10.

- Élargir la définition des « besoins particuliers » pour qu'elle reflète une vision moins médicale et plus éducative de ces besoins ; examiner et préciser la législation relative à ces besoins ; et assurer une possibilité de formation à tous les enfants, dans un environnement aussi peu restrictif que possible, extrêmement flexible et adapté à leurs besoins.

### **Enseignement et formation professionnels**

- Mettre en place des actions de formation à l'intention des adultes et des jeunes au chômage, le cas échéant par le biais de l'enseignement ouvert et à distance ou de l'apprentissage électronique, afin d'assurer un large accès.
- Chercher à établir les raisons de l'abandon dans la filière professionnelle et aider les établissements à mettre en place des dispositifs de prévention ; veiller à ce que tous les élèves quittent l'école dotés de qualifications utilisables dans l'emploi.
- Améliorer l'efficacité du système par le biais d'un programme d'optimisation soigneusement conçu. Un tel programme entraînera inévitablement une réduction des effectifs du corps enseignant et la fermeture des établissements non viables : il importe donc d'associer les parties prenantes et les partenaires sociaux à l'élaboration des critères d'optimisation et de faire connaître publiquement ces critères.
- Étoffer et former le personnel de l'Agence nationale (NAVET) pour lui permettre de jouer un rôle prépondérant dans l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la filière professionnelle. Il s'agit là d'une mission très exigeante.
- Veiller à ce qu'il y ait dans chaque inspection au moins un inspecteur spécialiste de l'EFP en mesure d'apporter aux enseignants de la filière le soutien approprié.
- Revoir les programmes et les emplois du temps en veillant à préserver sur toute la durée du cursus un équilibre entre enseignement général et enseignement et formation professionnels, de manière à ce que les élèves ne soient pas pénalisés lorsqu'ils se présentent à l'examen d'entrée des universités.

- Introduire et renforcer le recours à l'outil informatique, à l'enseignement ouvert et à l'enseignement à distance, notamment pour les adultes et les jeunes chômeurs de longue durée.

## **Enseignement supérieur et recherche**

- Restructurer l'action du ministère de l'Éducation, réduire son rôle administratif et réglementaire au profit de sa capacité stratégique et de ses capacités d'intervention vis-à-vis des établissements, qui lui doivent des comptes sur la qualité de l'enseignement proposé.
- Conforter le dispositif d'accréditation et d'assurance qualité en cernant mieux la dynamique de ce processus et en prévoyant un calendrier et des conditions plus favorables.
- Le nouveau dispositif de financement par voie de concours devrait se révéler bénéfique pour la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Mais il n'est pas exclu que l'on en attende trop, compte tenu des contraintes sur les ressources, et que l'on compte trop sur les établissements pour le faire fonctionner.
- Revoir la Stratégie de développement de l'enseignement supérieur et, avec l'aide des parties prenantes, élaborer un texte proposant une politique d'ensemble incluant un dispositif de suivi qui garantisse en permanence un réexamen et une actualisation.
- Élaborer une politique plus cohérente en matière de fréquentation de l'enseignement supérieur : effectifs étudiants, soutien et financement des étudiants, schéma d'apprentissage et d'études, problèmes rencontrés par les étudiants à temps partiel, promotion des études de 3<sup>e</sup> cycle.
- Traiter le problème du déséquilibre de la structure par âges, de la charge d'enseignement et de sa réglementation directive et improductive, et de l'amélioration de la rémunération des enseignants, couplée à un taux d'encadrement économiquement moins pénalisant et à un apport de sang neuf dans le système.
- Mener une action énergique pour améliorer la coordination au sein du système et pour le rationaliser, par le biais de fusions, de création de réseaux et – en cas de nécessité – de fermeture des établissements non efficaces.

- Établir pour le secteur de la R-D une ligne d'action nationale cohérente qui identifie les priorités et maximise le potentiel de la recherche. Cela implique sans nul doute des dispositions budgétaires particulières permettant d'atteindre en matière de recherche le niveau de financement prévu par la législation, l'élaboration de critères nationaux pour l'évaluation des activités de recherche, ainsi qu'une augmentation notable du financement prévu pour les Conseils de la recherche du ministère.

## BIBLIOGRAPHIE

- ADKINS, Douglas L. (1999), *School Finance in Bulgaria in an Era of Education Reform*, World Bank, ECSHD, Washington.
- AINSCOW, M. et M. HAILE-GIORGIS (1998), *The Education of Children with Special Needs: Barriers and Opportunities in Central and Eastern Europe*, Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, n° 67, Centre UNICEF, Florence.
- Banque mondiale (2001), *Bulgaria : Country Economic Memorandum. The Dual Challenge of Transition and Accession*, février, Unité sectorielle de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique, Région Europe et Asie centrale, Washington.
- Banque mondiale (2001), *Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia: Preliminary Evidence and Policy Implications*, avril, ECSHD, Washington.
- BRUNNER, J.J. (1999), « Bulgaria Higher Education : Policy Design and System Management », rapport non publié, Banque mondiale, ECSHD, Washington.
- GANTCHEVA, R. et A. KOLEV (2001), *Children in Bulgaria: Growing Impoverishment and Unequal Opportunities*, UNICEF/IRC, Sofia.
- HAMMARBERG, T. (1997), *Une école pour des enfants qui ont des droits*, Innocenti Lecture, UNICEF/ICDC, Florence.
- HENLEY, M. et A. ALEXandrova (1999), « Children in Institutionalised Public Care », rapport non publié, Banque mondiale, Washington.
- KLUGMAN, J., J. MICKLEWRIGHT et G. REDMOND (2002), *Poverty in the Transition : Social Expenditures and the Working-Age Poor*, Innocenti Working Paper No. 91, Centre UNICEF, Florence.
- MARUSHIAKOVA, O. et V. POPOV (1999), « Study of the Education Situation of Ethnic Minorities in Bulgaria », polycopié, Sofia.

- McCLELLAND, S.E. et I.R.M. SMITH (1999), *Aspects of the Current School Education System*, Open Society Institute, Sofia.
- OCDE (1996), *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*, Paris.
- OCDE (2001), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2001), *Examens des politiques nationales d'éducation : Lettonie*, Centre de Coopération avec les Non-Membres, Paris.
- OIT/PNUD (1999), *Poverty in Transition : Republic of Bulgaria*, GED Ltd., Sofia.
- School Curriculum and Assessment Authority (SCAA) and the University of Durham (1997), *The Value-Added National Project: Final Report. Feasibility Studies for a National System of Value-Added Indicators*, Londres.
- UNICEF (1997), *Enfants à risque en Europe centrale et orientale : Périls et promesses*, Rapport de surveillance régionale n° 4, International Child Development Centre, Florence.
- UNICEF (1998), *Education for All?*, Rapport de surveillance régionale n° 5, International Child Development Centre, Florence.
- UNICEF (1999), *Après la chute : l'impact humain de dix ans de transition*, The MONEE Project, CEE/CIS/Baltics, International Child Development Centre, Florence.
- UNICEF (2001), *A Decade of Transition*, Rapport de surveillance régionale n° 8, International Child Development Centre, Florence.
- VARI, P. (dir. pub.) (1997), *Are We Similar in Math and Science? A Study of Grade 8 in Nine Central and Eastern European Countries*, IEA/TIMSS (Pays du PECO participants : Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque et Slovaquie), Budapest.
- ZOON, I. (2001), *On the Margins : Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, rapport pour le Open Society Institute, New York.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(14 2004 06 2 P) ISBN 92-64-10516-6 – n° 53342 2004