

**JOURNEES INTERNATIONALES SUR L'EVALUATION DES  
PROGRAMMES DE VULGARISATION-DEVELOPPEMENT  
5-6 Avril, 1990 - TOULOUSE**

**Les Ecoles Professionnelles au  
Portugal: le suivi d'une poli-  
tique contractuelle entre le  
Ministère de l'Education et  
les acteurs locaux.**

**Joaquim AZEVEDO**

**Portugal**

## 0. Le Portugal: quelques indicateurs

Le Portugal a une superficie totale de 91,985 Km<sup>2</sup> et sa population est de 10 millions d'habitants. La République Portugaise est un État de droit démocratique, fondé sur la souveraineté populaire.

L'économie portugaise est caractérisée par la vulnérabilité de son patron de spécialisation: les secteurs traditionnels tiennent un poids dominant dans la distribution sectorielle des principales activités économiques et dominent aussi les exportations - textiles et vêtements, industries alimentaires et industries du bois - et sa débilite principale se trouve dans les secteurs des electromécaniques et, en particulier, à la production des biens d'équipement.

La structure du PIB, en 1983, était la suivante: secteur primaire, 8,1%, secteur secondaire, 38,1% et secteur tertiaire, 53,8%. Les petites et moyennes entreprises représentent 69% des établissements et 63% de l'emploi total de l'industrie transformatrice. Les très petites entreprises représentent plus de la moitié de l'univers des entreprises, en y prédominant les secteurs du mobilier, des vêtements, de l'agro-alimentaire et des matériaux plastiques. Les grandes entreprises, qui concernent seulement 1,8% des établissements, équivalent à 33% du volume de l'emploi.

Il y a de très grandes assymétries régionales et on vérifie une situation de déséquilibre structurel: dans 5 régions on produit 4/5 de la valeur du produit industriel et 10 régions (dans un total de 18) apportent moins de 7% à ce total là.

On est en train d'observer une révilatisation du secteur exportateur mais la "spécialisation" portugaise continue à se fonder sur les industries traditionnelles, surtout travail-intensives, avec un faible niveau technologique, dans lesquelles le Portugal présente des avantages comparatives à cause du bas niveau relatif des salaires.

### 1. Emploi et main-d'oeuvre

La structure de l'emploi présente encore un fort poids du secteur primaire (21%) par opposition au secondaire (36%) et au tertiaire (43%) et un taux d'emploi féminin de 42%. Le chômage atteint 6% de la population active. En 1985, les professionnels demi-qualifiés et non qualifiés et les apprentis remplissaient 49% de

l'emploi alors que les cadres moyens et supérieurs restaient dans les 3,8%. Le manque de personnel d'encadrement et de cadres techniques hautement qualifiés est évident dans la structure de l'emploi de ces années 80.

La structure des qualifications révèle une grande faiblesse ce qui constitue un des principaux obstacle au procès de modernisation de l'économie portugaise.

En effet, 89% des entreprises, dans l'industrie transformatrice n'ont aucun travailleur avec une formation académique supérieure dans une spécialité scientifique ou technique et environ 70% de la main-d'oeuvre ne dépasse pas 4 ou 6 ans de scolarité.

Moderniser, dans ce contexte, pose le problème central de bâtir des stratégies de gestion de main-d'oeuvre e de qualification des ressources humaines.

L'accroissement des qualification vient associé à la transition de la compétitivité-prix à la compétitivité-produit puisque cette transition sera nécessairement soutenue par l'assimilation de technologies nouvelles e par les transformations organisationnelles et de gestion des entreprises.

Dans ce contexte les cadres moyens ont une importance déterminante car ils se présentent comme de vrais animateurs de la modernisation.

## 2. Nouvelles modalités de formation technique

Cependant, le Portugal, depuis le début des années 70, a tout à fait laissé tomber la formation initiale technique et professionnelle. Celle ci, accusée de renforcer les inégalités sociales et économiques, a été bannie sans que soit mise en oeuvre une alternative.

C'est seulement en 1986 qui réapparaissent sur le marché du travail les premiers diplômés. A ce moment il y a environ 28.000 jeunes dans tout le pays en procès de formation, ce qu'équivaut à 9% des fréquences scolaires après les 9 années de scolarité générale.



Deux voies de formation contribuent pour le développement de ces alternatives: l'Enseignement Technico-Professionnel, intégré aux études secondaires de deuxième degré et les Écoles Professionnelles, une nouvelle modalité de formation non régulière.

Les Écoles Professionnelles viennent de démarrer cette année - 50 écoles - distribuées par tout le pays et fruit de l'initiative locale de collectivités, entreprises, associations d'entrepreneurs, associations professionnelles, culturelles, fondations et aussi de l'administration locale.

### 3. Les Écoles Professionnelles

Ces nouvelles écoles parient sur plusieurs axes structurants:

- a) elles sont nées grâce à l'initiative de la société civile (mairies, associations culturelles, associations patronnelles, syndicats, fondations, entreprises et groupes économiques, collectivités sans but lucratif, etc.) à laquelle l'Etat ne fournit que l'appui technique et financier. L'Etat ne pourra pas (et n'y arriverait jamais) continuer à être le seul à avoir l'initiative, centralement. On parie sur la décentralisation et l'autonomie en tant que processus qui conduira à une plus grande adéquation de l'offre de formation;
- b) elles s'appuient sur l'initiative locale, dans la mesure où elles sont des projets inclus dans la dynamique socio-économique locale en tant que réponse à des besoins concrets de qualification et d'emploi éprouvés localement; on prévoit des schémas variés d'alternance entre le centre de formation et l'entreprise et l'existence de stages dans les locaux de travail.
- c) elles constituent une forme de diversification de l'emploi dans les milieux ruraux où les jeunes générations envisagent de moins en moins plus un avenir lié à l'activité agricole et rurale; elles peuvent donc devenir un facteur de fixation des générations plus jeunes dans les milieux ruraux et en désertification;
- d) elles résultent, préférablement, du groupement de plusieurs partenaires socio-économiques locaux. Cette concertation locale s'est révélée très importante, non seulement à cause de l'entraide sur l'exécution des projets, mais à cause des plus grandes potencialités d'insertion socio-professionnelle et d'emploi, apportées par les promoteurs associés;

- e) d'un autre côté, les écoles professionnelles offrent des cours organisés par des modules qui se suivent hiérarchiquement, en permettant la progression de l'apprentissage à des rythmes différenciés et la pratique de systèmes d'évaluation véritablement formatifs au lieu de pratiques de sélection obsolètes;
- f) ils offrent un certificat scolaire et professionnel. Toute formation est créditée soit en vue de progression dans l'enseignement régulier, soit pour l'évolution dans des niveaux supérieurs de qualification professionnelle. La formation technico-professionnelle ne devra pas être un cul-de-sac sous peine de rejet social, suivi de manque d'adhésion des jeunes et de ses familles.

Voilà les principaux axes structurants résumés, en suite, dans la figure 2:

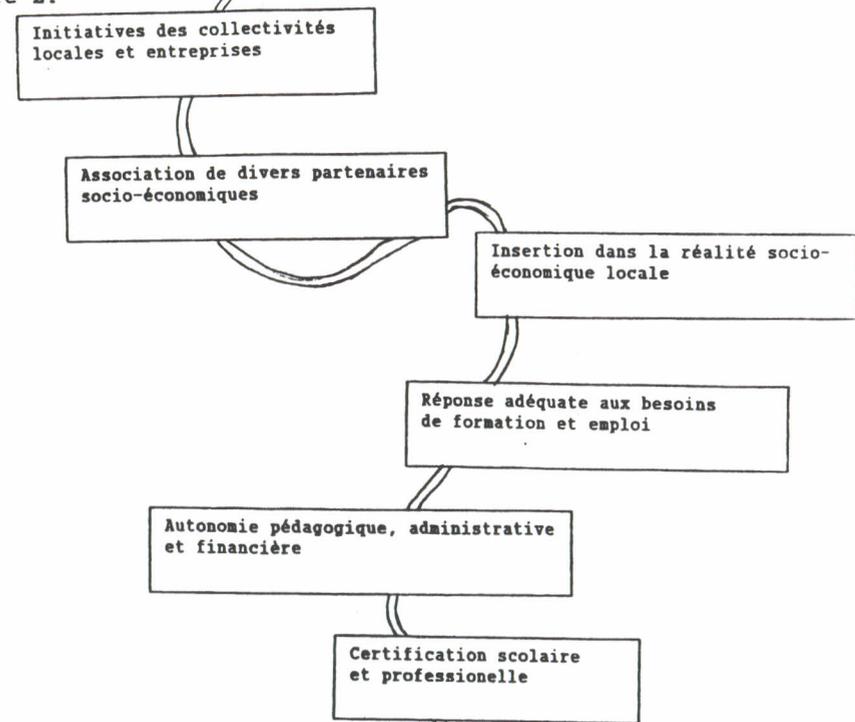


Fig.2 - Éléments structurants des Écoles Professionnelles

## L'incertitude et la formation technique et professionnelle

Un des principaux problèmes de ce projet c'est celui de la préparation de jeunes techniciens pour un avenir chargé de doutes au point de vue technologique, professionnel et social.

En effet, on méconnaît plusieurs facteurs trop importants: est-ce que le jeune technicien obtiendra un emploi et, dans ce cas, est-ce qu'il sera ajusté à la formation initiale réalisée?; Vaut-il maintenir longtemps cet emploi, puisque on peut prévoir quelques changements d'emploi et de profession pendant sa vie professionnelle? Aujourd'hui, requalification et reconversion sont des caractéristiques des temps de mutation accélérée que nous vivons.

Ainsi, former un professionnel qualifié pour exercer 85% de son activité au XXI siècle, veut dire qu'on doit se poser la question principale de savoir laquelle ou lesquelles sont les bases solides de cette formation technique et professionnelle pour qu'elle demeure dans le temps et puisse toujours accueillir de nouvelles connaissances.

Ce projet met particulièrement en valeur une formation socio-culturelle et scientifique bien structurée constituant un corpus de connaissances et de capacités qui demeure en tant que clé de lecture et porte d'accès à de nouveaux problèmes, nouveaux besoins et même nouveaux emplois.

D'un autre côté, ces projets de formation ont une double finalité: contribuer pour l'accomplissement personnel e social des jeunes e rapprocher l'école du monde du travail, préparant les jeunes pour l'exercice professionnel qualifié et l'exécution de différents rôles sociaux.

Nous avons donc décidé de prendre le risque d'inclure un ensemble de matières et d'aires qui totalisent presque 50% du plan d'études.

### Le rôle de l'État

Le Ministère de l'Éducation et les autres Ministères engagés dans ce projet (Emploi, Agriculture, Industrie et Commerce) ont célébré un contrat-programme avec les entités locales où sont spécifiées les responsabilités de chaque coté et assurés les supports de l'État.

Ceux-là se sont montrés importants malgré la logique d'autonomisation sousjacente. D'abord, les appuis techniques: identification des profils professionnels, conception et développement de la structure curriculaire, accompagnement pédagogique des projets. La qualification de base des formateurs

et sa formation permanente sont aussi incluses dans l'appui technique. A ces niveaux, le rôle de l'État c'est d'être régulateur plutôt que producteur de règlements.

Cette politique de contrats entre l'État et les acteurs locaux est le fondement du nouveau modèle de formation que nous présentons. Avec la célébration du contrat-programme l'autonomie pédagogique, administrative et financière des projets locaux est reconnue. Néanmoins, l'autonomie est un processus et non pas une concession administrative ni un octroi de l'État.

Ainsi, ce projet des Écoles Professionnelles met en valeur le renforcement des articulations horizontales entre les acteurs. Les projets qui ne concernent qu'une seule entité de la Société Civile sont assez rares et plusieurs projets prévoient des accords avec des entités locales et sub-régionales et avec des entreprises.

L'autonomisation progressive, y compris financière, est une condition essentielle pour que les Écoles Professionnelles puissent atteindre les buts pour lesquels elles ont été créées. L'État lui-même stimule ce processus d'autonomisation par une politique de refus progressif de l'interventionisme, soit dans l'appui technique, soit dans le soutien financier.

De cette forme, on remplace graduellement une pratique de rapports verticaux - État / promoteur local - par le renforcement vraiment vital des articulations horizontales entre les agents de développement des différentes communautés.

Un domaine où le rôle régulateur de l'État peut facilement glisser vers un exercice trop réglementeur, autoritaire et bureaucratique est celui du contrôle de la qualité de la formation et de l'évaluation elle-même.

Même dans ce domaine on met sur pied un système de contrôle de la qualité dans lequel les Écoles ont le rôle principal. L'Administration attribue à quelques Écoles, celles qui ont de meilleures ressources pédagogiques et qui présentent les meilleurs résultats, le rôle d'accompagnement et évaluation d'un ensemble d'autres écoles, groupées par domaine de formation ou par localisation géographique.

On prétend par ces moyens développer des cercles de qualité de plus en plus élargis et empêcher la reproduction des structures bureaucratiques de l'Administration. Au moment présent il est encore difficile d'évaluer les résultats de cette méthodologie.

On peut alors se demander quel est le rôle de l'État. L'orientation politique globale est garantie par l'existence de paramètres de sélection des écoles tels que: l'insertion dans des

projets de développement local; l'association entre différents agents locaux; la localisation géographique, les domaines de formation prioritaires, l'existence d'infrastructures,....

Il y a l'intention rigoureuse de ne pas dépasser le cadre d'une intervention régulatrice dans les divers domaines d'action des écoles: recrutement de formateurs, développement des curricula, pratiques d'évaluation, organisation scolaire, stages et schémas d'insertion socio-professionnels,....

Évidemment que des mécanismes d'accompagnement et évaluation globale des Écoles sont assurés, et donc permettent de corriger les insuffisances en temps utile.

En plus, l'État se réserve aussi un rôle de correction des assymétries régionales et sociales et de lancement et soutien particulier à la formation de techniciens de niveau moyen pour les nouveaux secteurs de pointe, plus onéreuse et risquée sous le point de vue socio-économique (ex. techniques multimédia, théâtre,...)

#### 6. Quelques instruments de suivi-évaluation du projet

Les principaux mécanismes d'accompagnement et évaluation des projets en cours mettent en évidence le souci de croiser des lectures plus objectives avec des appréciations plutôt qualitatives.

Les instruments appliqués sont donc: a) les rapports de visite élaborés par le technicien nommé par l'Administration comme interlocuteur de chaque école; ces rapports sont complétés par des analyses qualitatives réalisées par les spécialistes dans chaque domaine de formation qui fournissent l'appui technique aux cours; b) les rapports d'activité élaborés par les Écoles elles-mêmes et envoyés annuellement à l'administration; c) les expertises organisées par les Services de l'Administration chargés de l'appui technique et financier et par l'Inspection de l'Enseignement; d) les questionnaires annuels d'évaluation des progrès dans la qualité des projets de formation des Écoles. Dans ces questionnaires les questions sont essentiellement de réponse fermée et son remplissage est réalisé par l'élément de liaison - interlocuteur - attaché à chaque école.

Une évaluation externe globale du projet dans toutes ses composantes est aussi prévue et doit avoir lieu en 1991.

Stimuler l'innovation pédagogique, appuyer le développement des articulations horizontales et de la solidarité entre les acteurs locaux, rendre possible l'autonomisation progressive des projets dans le plan technique comme dans le financier, encourager la liaison permanente au milieu du travail et aux formes nouvelles d'organisation des entreprises et assurer l'application la plus

rigoureuse des fonds disponibles sont les objectifs nucléaires de l'accompagnement et de l'évaluation mis en oeuvre par l'Administration.

Dans les années 90, la décennie de l'Éducation au Portugal, on doit beaucoup espérer du résultat de ce projet des Écoles Professionnelles. La société civile, les collectivités et les institutions locales, d'une forme articulée avec l'État, attribuent à celui-là un rôle stratégique dans la formation de la main d'oeuvre trop peu qualifiée et dans l'insertion professionnelle et l'emploi des jeunes, en ayant en vue la réorganisation du tissu des entreprises et des activités économiques et la participation du pays dans le marché unique de 1993.