

**LES DECIDEURS POLITIQUES
ET LA « CHAÎNE DE L'INNOVATION » DANS L'EDUCATION
LE CAS DES ÉCOLES PROFESSIONNELLES AU PORTUGAL**

Joaquim AZEVEDO

1. Introduction

Le colloque dans lequel nous sommes aujourd'hui, réunit des décideurs politiques et administratifs du domaine de l'Éducation. Ensemble, nous allons chercher de nouvelles possibilités et conditions pour mieux développer la « chaîne de l'innovation », de sa naissance et mise en place jusqu'à son évaluation et sa propagation.

Pour aborder la thématique proposée, je chercherai, en me basant sur mon expérience personnelle de décideur politique, à répondre à deux questions soulevées par les organisateurs : quelle est la place des décisions politiques dans la dynamique de l'innovation éducative ? Comment développer la « chaîne de l'innovation » ?

Dans la mesure où le thème concret qui m'a été proposé d'aborder est celui de la formation et de l'insertion des jeunes, j'appuierai mon intervention sur l'exemple portugais de création des « écoles professionnelles », innovation dans laquelle j'ai joué un rôle actif en tant que décideur politique entre 1988 et 1993.

2. Que sont les écoles professionnelles ?

Au Portugal, dans les années 80, il y avait une forte demande de diversification de l'enseignement secondaire, après la scolarité obligatoire. Depuis la période 1973-1976, l'enseignement portugais, entre la 1ère et la 12ème année de scolarité, a été transformé dans un couloir fermé d'enseignement unifié : le même plan d'études pour tous les enfants et jeunes, les mêmes matières, en même temps, dans tout le pays.

Il y avait une demande socio-culturelle : l'enseignement post-obligatoire se transformait dans un enseignement de masses qui accueillait une diversité sociale croissante. Il y avait une demande éducative : les agents d'enseignement, les directeurs d'écoles et les parents voulaient un enseignement secondaire plus ouvert, où seraient possibles des choix divers, pour promouvoir la réalisation des élèves. Il y avait certainement aussi une demande économique ; les chefs d'entreprise attendaient du système d'enseignement et de formation initiale des techniciens intermédiaires, de formation non supérieure, avec une bonne formation professionnelle.

Dans ce contexte, de faible taux de chômage, on assistait à un abandon de la scolarité très élevé. L'école secondaire du type « lycée » intéressait seulement une partie de la population jeune. Ces jeunes avaient une certaine facilité à trouver dans le marché d'emploi des activités très précaires et très mal rémunérées et une grande difficulté à s'insérer socialement et professionnellement d'une façon digne.

Les écoles professionnelles sont nées comme alternative aux écoles secondaires, comme façon d'accueillir la diversité des jeunes, comme façon de faciliter l'insertion sociale locale des jeunes. Elles peuvent se caractériser de la façon suivante :

a) elles sont nées à l'initiative de la société civile (mairies, associations culturelles, associations patronales, syndicats, entreprises et groupes économiques, associations à but non lucratif, etc.);

b) elles s'appuient sur l'initiative locale, dans la mesure où elles sont composées de projets inclus dans la dynamique socio-économique territoriale en tant que réponse à des besoins de qualification et d'emploi éprouvés localement ;

c) elles constituent une forme de diversification de l'emploi dans les milieux ruraux où les jeunes générations envisagent de moins en moins 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 touchés par la désertification ;

d) elles résultent normalement, du groupement de plusieurs partenaires socio-économiques locaux. Cette concertation locale s'est révélée très importante, non seulement à cause de l'entraide aide sur l'exécution des projets, mais également à cause de plus grandes potentialités d'insertion socio-professionnelle et d'emploi, apportées par les promoteurs associés ;

e) elles offrent une qualification professionnelle de longue durée (trois ans), après la scolarité obligatoire et la formation est alternative et équivalente à celle de l'enseignement secondaire de second cycle ;
(du type Bac Pro, en termes de niveau).

f) 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 formateurs au lieu de pratiques de sélection obsolètes ;

g) elles 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.

3. Les rôles des décideurs politiques et des acteurs locaux

Je vais analyser le rôle joué par les décideurs politiques et les acteurs locaux dans la création et le développement des écoles professionnelles.

Le **tableau n° 1** met en évidence les actions des deux types d'acteurs, dès l'initiative politique jusqu'à la propagation de l'évaluation.

L'**initiative politique** ne provient pas uniquement du gouvernement (Ministère de l'Education et Ministère du Travail). Plusieurs collectivités locales, associations de professionnels et locales de développement, ont pris l'initiative de proposer de créer ce type d'écoles. Ainsi on a assisté à une conjugaison de volontés entre acteurs et décideurs locaux, qui, à un moment donné (1988), se sont associés.

L'**émergence de l'innovation**, doit, par conséquent, se situer à deux niveaux : d'une part dans la capacité d'écoute de l'administration et d'autre part dans le non-conformisme de plusieurs agents socio-économiques. Ces derniers doivent faire face à l'absence de la formation des techniciens intermédiaires par quelque sous-système de formation professionnelle initiale qualificative que ce soit (l'enseignement technique a disparu en 1976 au Portugal).

Dans le **lancement de l'innovation** sur le terrain, les décideurs politiques et administratifs ont joué un rôle de promoteurs de l'initiative des acteurs locaux, de catalyseurs d'énergies et de garantie financière pour le financement des écoles. Les acteurs locaux ont quant à eux eu à gérer localement des intérêts divers, des bonnes volontés et à faire des partenariats. Ils ont dû travailler pour que les écoles puissent ouvrir (constituant pour chacune un dossier complet) et préparer des installations adéquates au démarrage de l'enseignement.

Tableau I

Le rôle des décideurs politiques et des acteurs locaux dans la chaîne de l'innovation

<i>CHAINE DE L'INNOVATION</i>	<i>ROLE DES DECIDEURS POLITIQUES</i>	<i>ROLE DES ACTEURS LOCAUX</i>
Initiative Politique	<ul style="list-style-type: none"> • Approbation de la loi • Volonté politique d'aller dans le sens des aspirations des acteurs locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Conjugaison de volontés entre différents acteurs locaux (collectivités, entreprises, associations culturelles, associations professionnelles, syndicats), partenariats • Création immédiate d'écoles
Emergence de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Ecoute sociale d'un secteur de l'Administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Réponse à l'absence prolongée de la formation de techniciens intermédiaires (enseignement technique et professionnel)
	<ul style="list-style-type: none"> • Promoteur • Catalyseur d'énergie • Financement et fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Association locale d'intérêts (territorialiser la formation et l'insertion des jeunes)
Exécution de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • L'Etat contractualise la formation des jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> • Action : travail, persistance • Mise en place d'une offre adéquate • Signature d'un contrat
Evaluation de l'innovation	<p>Régulation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correction des assymétries sociales, sectorielles et régionales • Evaluation externe • Promotion de l'égalité des chances d'accès au marché du travail • Promotion de l'équivalence des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-évaluation • Observatoire des entrées dans la vie active et auto-régulation • Correction / Ajustement de trajectoires
Propagation de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion des bonnes pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture de nouvelles écoles • Ouverture de pôles d'éducation
Entretien des flux d'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes d'accompagnement et inspection 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance de techniciens • Difficultés originaires des retards dans le financement

Dans l'étape de **l'exécution de l'innovation**, ce sont les acteurs locaux qui ont joué le rôle le plus déterminant. Ils ont travaillé avec dévouement et acharnement, recruté des enseignants, organisé les écoles, engagé des partenaires locaux et trouvé des solutions éducatives adaptées au contexte de la localité. Les décideurs politiques et administratifs n'ont pourtant pas abandonné furtivement le terrain. Un système d'accompagnement école par école a été créé et un corps technique a été mis en place pour visiter, animer et promouvoir chaque établissement.

Mais nombreux étaient les acteurs locaux qui avaient des lacunes en matière d'éducation et de formation professionnelle des jeunes. Cela a mobilisé l'administration publique, autour de laquelle ces compétences avaient été développées pendant de nombreuses décennies, à mettre au service des agents locaux son savoir et son expérience accumulés.

Cependant, l'intervention la plus active des décideurs politiques et administratifs a eu lieu dans **l'évaluation de l'innovation**. Le rôle régulateur de l'Etat est alors passé au premier plan. Tout d'abord par la mise en place d'une évaluation globale de l'innovation - c'est-à-dire une évaluation externe, puis également par la correction des fragilités et asymétries détectées - soient-elles sociales, sectorielles ou régionales - la création d'écoles étant dépendante de la libre initiative de promoteurs locaux. Dans les villes où ces derniers ne surgissaient pas, l'Etat cherchait à trouver et stimuler des partenaires et parfois même créait une école d'initiative publique (ex : archéologie).

En ce qui concerne la **propagation de l'innovation**, les décideurs politiques se sont limités à diffuser les pratiques à utiliser à travers la réalisation de quelques publications officielles. Les acteurs locaux ont ouvert de nouvelles écoles et créé de nouveaux pôles d'éducation dans des écoles déjà créées. Ainsi en 1996, il y avait au Portugal 160 écoles et environ 60 pôles d'éducation.

Toutefois, l'un des grands problèmes posés dans la « chaîne de l'innovation » a été la difficulté, tant pour les décideurs politiques et administratifs que pour les acteurs locaux, de se maintenir à leurs postes pour pouvoir approfondir avec le temps la dynamique de l'innovation. Ont rendu difficile leur travail, les éléments suivants :

(I) les changements politiques dans l'orientation des services publics du Ministère de l'Education ; (II) de graves retards dans le financement des écoles qui ont entraîné l'abandon des dynamiques les plus innovatrices et la concentration autour du modèle de scolarité plus traditionnel et plus hiérarchisé ; (III) l'absence de techniciens locaux hautement qualifiés dans quelques écoles professionnelles ou ensemble régional d'écoles.

4. Quelques leçons à tirer sur le rôle des décideurs politiques

On prétend dans ce colloque tirer quelques leçons sur le rôle des décideurs politiques et administratifs dans l'innovation en matière d'éducation, et notamment en ce qui concerne la formation et l'insertion des jeunes. C'est dans ce sens que je vous propose de réfléchir sur certains points qui, après l'exemple que je viens de vous traiter, je retiens comme des leçons sur la décision politique en matière d'éducation.

(I) Il est important que les acteurs locaux ne se confondent pas avec les problèmes et les impasses auxquels ils se heurtent et se posent non seulement du côté des problèmes mais aussi du côté des solutions. De la même manière, les décideurs politiques et administratifs doivent quant à eux travailler leur capacité d'écoute face aux anxiétés des acteurs locaux.

(II) Il incombe avant tout aux décideurs politiques de définir les grands référentiels de l'action éducative et d'inciter et promouvoir l'action sociale et non pas d'intervenir sur le terrain. De même, ils se doivent de maintenir un climat de promesse et d'espoir et non pas de rappeler constamment aux concitoyens leurs problèmes. Puis, c'est à eux de convoquer, rallier des volontés, être catalyseurs des énergies endormies et dispersées.

(III) Il y a une troisième voie entre un état centralisateur et tout puissant, qui tout sait et tout fait et une périphérie qui innove, qui développe une immensité d'innovations petites et perdues, tôt ou tard subsumées par la routine du système. Cette troisième voie est celle de la coopération et du contrat entre décideurs et acteurs ; c'est le partenariat local avec l'appui de l'administration, c'est celle de la liberté d'initiative et de la responsabilité sociale.

(IV) C'est aux décideurs politiques de réguler globalement les sous-systèmes, de promouvoir rigueur et auto-évaluation locale, de corriger les assymétries provenant des initiatives locales.

(V) Il incombe aux décideurs politiques l'évaluation externe-hétéro/évaluation - , la diffusion des bonnes pratiques existantes sur le terrain et l'exercice d'une fonction supplétive consistant à mettre à disposition un soutien technique permanent applicable là où il s'évèrera nécessaire. Puisque nous investissons chaque jour, depuis plus de deux cents ans, dans l'Etat, il est désormais temps que celui-ci soutienne et renforce la capacité technique de l'initiative locale lorsque celle-ci en ressent le besoin.

En résumé, nous avons admis que la société existe pour l'Etat, ou si l'on préfère, nous avons adopté la maxime « l'Etat ou le chaos ». De même, nous avons appris à identifier l'initiative étatique comme étant la propriété exclusive de l'intérêt collectif et national. Or, nous finissons par nous endormir réfléchissant à l'équation « Etat Providence » ou « Etat Minimum ».

En ce qui concerne la mise en place du projet innovateur des écoles professionnelles, il a été possible de se rapporter à l'une ou l'autre des équations entre les niveaux de décision politique et administrative et les acteurs locaux. Les lauriers et gloires dus à la « Providence » ne reviennent plus à l'Etat. Il est désormais régulateur et devra par conséquent être plus humble. La décision politique vise à inciter, recréer des canaux d'espoir et maintenir la société ouverte, par le biais de promesses sociales cycloiques. Entre l'Etat-maximum et l'Etat-minimum nous avons opté pour un Etat régulateur, catalyseur des attentes et d'initiatives. Il est mis au courant des institutions de la société civile, un Etat-partenaire qui n'opprime ni se retire triomphant au moment où émergent de nouveaux blocages sociaux.