

3^{ème} Séminaire international - Ouagadougou, 13-17 mars 2006 : Dialogue politique et stratégies de mise en œuvre du changement du curriculum

Organisé par l'UNESCO (BIE, ED/STV, ED/HED, Bamako), le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) et la Commission Nationale UNESCO du Burkina Faso

“La Charte éducative pour l’avenir” – un outil stratégique pour la qualité éducative au Portugal

Ana Benavente*

Partie I – Le contexte

I. 1. Le retard éducatif portugais

Le Portugal vit une situation singulière parmi les pays de l'union européenne qui se traduit par de faibles niveaux d'éducation et de formation de la population; il s'agit d'une fragilité individuelle et collective qui a d'importantes conséquences sociales et économiques.

Le pays a, en effet, un lourd déficit éducatif dû, en grande partie, aux options politiques de “l'Etat nouveau”, régime autoritaire qui a dominé le pays entre 1926 et 1974 (1974, date de la « révolution des œillets » et de la démocratie) et qui n'a pas suivi les chemins des autres pays européens. Un pays rural, peu développé, plongé dans des guerres coloniales, où les politiciens considéraient qu'il était dangereux que le peuple apprenne à lire (“pour lire quoi? Des pamphlets et des idées erronées?? Questionnait-on à l'Assemblée Nationale dans les premières années du « salazarisme »).

Au milieu du XIX^{ème} siècle, plus de 80% des portugais étaient illettrés. Au début du XX^{ème} siècle, la situation n'avait pas beaucoup changé, au contraire de l'Espagne et de l'Italie qui, partant de situations semblables, présentaient déjà des taux d'alphabétisation autour de 50%.

Au cours des années 60 (soixante), l'analphabétisme était de l'ordre de 60%, valeur qui est passée à 11% au début des années 90 (quatre-vingt-dix). Quant à la population scolaire, celle-ci était de l'ordre d'un quart de million au début du XX^{ème} siècle et est d'environ deux millions à la fin du siècle.

Le pays a ainsi vécu plus d'un siècle et demi de faible investissement éducatif, ce qui explique sa situation spécifique tant par rapport aux pays développés du nord industriel et protestant que par rapport aux pays latins et catholiques de sud de l'Europe.

* Secrétaire d'Etat de l'Education entre 1995 et 2001, députée, chercheur à l'Université de Lisbonne.

I.2. Après 1974, une nouvelle période éducative

A partir de la révolution de 1974 et de l'avènement de la démocratie, des politiques éducatives se sont succédées, marquées par des augmentations budgétaires mais sans réussir à élaborer des stratégies de changement - long terme. Partageant les dynamiques et les difficultés d'une démocratie toute récente, chaque ministre poursuivait des politiques de court terme, cherchant à répondre aux problèmes d'offre, d'accès et de succès éducatif. Les structures, les contenus, les modalités d'évaluation, la gestion des écoles et même l'accès aux Universités ont vécu plusieurs réformes au gré des gouvernements et des équipes ministérielles.

I.3. 1986, la Loi des Bases du Système Éducatif

En 1986, le Parlement a élaboré et approuvé à la quasi unanimité la Loi des Bases du Système Éducatif (LBSE). Ce diplôme définit les finalités du système, ses objectifs et son architecture et rend obligatoire la scolarité de base de 9 ans.

Ceci est révélateur de la situation éducative du Portugal qui entre dans les années 90 sans que la scolarité obligatoire de neuf ans soit une réalité effective pour tous les enfants et où l'échec et l'abandon scolaires sont très élevés dès les premières années de scolarité.

D'ailleurs, le recensement de 1991 révèle que 60% des portugais n'a pas alors dépassé la 4^{ème} année de scolarité. Notre rapport à l'école et au savoir est loin d'être résolu...

Malgré l'adoption de cette loi, de nouvelles réformes se sont succédées, entre 1986 et 1995, sans que les gouvernements assurent un effort continu pour dépasser notre « retard éducatif ». Les « interprétations » diverses de la loi, n'ont pas permis de stabiliser le système éducatif tant dans son fonctionnement (l'ouverture de l'année scolaire était toujours un énorme problème) que dans ses résultats (l'échec et les redoublements étant objet de « programmes » ponctuels et sans conséquences durables dans la vie des écoles).

I.3. La situation en 1995

En 1995, les élections donnent la victoire au parti socialiste qui forme un gouvernement sans majorité au Parlement, dans un contexte que l'on peut caractériser de la façon suivante :

- une crispation politique dans le monde de l'éducation où « tous se tournent le dos » ;
- une insatisfaction de la société quant à la situation éducative du pays : la 1^{ère} Etude nationale de littératie (2) montre que l'écrasante majorité de la population entre 15 et 65 ans a beaucoup de difficultés dans l'utilisation de la lecture, de l'écriture et du calcul et que 79,5% se situe dans les niveaux les plus bas de l'échelle des compétences.

- de multiples problèmes dans la scolarité obligatoire - échec et abandon très élevés, trop forte uniformisation de l'action pédagogique, pauvreté des contenus et des méthodologies, absence d'une politique d'innovation dans les écoles, centralisation de la gestion éducative, inexistence d'une politique d'éducation des adultes, faible articulation entre l'éducation et la formation professionnelle , etc. etc.
- déficit de reconnaissance sociale de l'école en tant que ressource individuelle et collective, école mise en doute et sous « suspicion ».

Le gouvernement a alors assumé l'éducation comme une priorité , a pris l'engagement d'augmenter le PIB pour le secteur en 1% au cours des 4 années de mandat et a élaboré une stratégie pour dépasser le « retard éducatif » du pays dans le temps « d'une génération ».

Il fallait que le pays reprenne confiance, accepte les défis et se mobilise pour les réponses adéquates.

« La Charte Éducative pour l'avenir » a été un outil clé dans cette stratégie qui exigeait l'effort de « tous » les partenaires éducatifs et sociaux, la pacification du monde de l'école, la reprise du dialogue, la définition d'objectifs positifs et la valorisation des volontés et des énergies.

I.4. La construction de l'école publique

Une note théorique, pour terminer cette première partie, qui touche une question importante pour le débat stratégique sur le développement de l'éducation et de sa qualité : il y a des pays où la scolarisation est issue des dynamiques sociales, d'autres (et c'est le cas du Portugal) où c'est l'Etat central qui l'a imposée, d'après des modalités diverses mais toujours avec le souci de cohésion sociale et de développement économique. Ceci veut dire que les normes obligatoires précèdent les pratiques sociales (et l'expression des besoins) et que l'école est avant tout une rhétorique qu'il faut concrétiser dans la réalité.

Ce volontarisme étatique a donné origine à de grandes réformes qui cherchaient (et cherchent toujours) à répondre aux multiples problèmes éducatifs (et, naturellement, à des attentes diverses et parfois contradictoires à l'égard de l'institution scolaire). La croissance et la complexification des systèmes éducatifs centralisés ont accru le besoin de nouvelles réformes et ont dicté, paradoxalement, leur échec relatif, les résultats espérés restant toujours en deçà des attentes. C'est pourquoi on parle aujourd'hui de la « fin des grandes réformes » et on se soucie plutôt des conditions concrètes et diverses de chaque contexte éducatif, de chaque école, de chaque territoire, de chaque communauté, sans perdre de vue des orientations communes, bien entendu

Les sociétés et les écoles sont « fatiguées » de grandes réformes, réagissent aux innovations et ne sont plus faciles à convaincre quant aux chemins possibles pour la construction de la qualité éducative de l'école pour tous. (1)

Il faut encore signaler le fait que le Portugal est un pays qui a une administration très centralisée et assez bureaucratisée.

Les rapports entre l'État et les citoyens sont marqués par des « méfiances » réciproques, « héritage » d'un passé autoritaire qui ne valorisait pas du tout la

participation sociale. Ces dimensions de la vie collective portugaise pèsent lourdement sur les chemins de la construction de l'école démocratique.

I. 5. Les acteurs impliqués dans la « Charte éducative »

Face au diagnostic élaboré en 1995 et à l'ampleur des problèmes à résoudre, la « Charte éducative » a affirmé l'éducation comme étant « une affaire de tous », et pas seulement une affaire d'enseignants et d'élèves, de parents et de fonctionnaires. Ainsi, après les bases générales du « pacte », les principes généraux et les objectifs stratégiques (sur lesquels on reviendra dans la II^{ème} partie de ce texte) on a formulé **10 (dix) engagements (compromis) pour l'action**, en définissant les principaux partenaires de négociation et d'intervention aussi bien que les actions prioritaires dans chacun de ces 10 engagements.

L'identification de ces partenaires, dans une « géométrie variable » en fonction des objectifs, a permis de les défier pour un débat autour de la « Charte ». Ce concept de « géométrie variable » était central dans la mesure où chaque objectif impliquait de nouveaux partenaires, même si l'on peut, évidemment, retrouver les mêmes partenaires dans de nombreux domaines.

En essayant une synthèse, on peut dire que l'on y retrouve des **ministères (des services publics), des associations, des organes du pouvoir local, des directions d'écoles, des syndicats, des organisations non-gouvernementales, des sociétés scientifiques et professionnelles, des fondations, des individualités du monde culturel, scientifique et économique).**

Leur engagement était **institutionnel et organisationnel**, quelle que fut la nature de l'institution ou de l'organisation, mais aussi **informel et individuel** et ceci soit en tant que partenaires dans des projets à mener ensemble, soit dans des activités de leur propre responsabilité ou encore dans la participation dans des organes divers. On prévoyait des négociations (de mesures politiques, de statuts, de conditions de travail et de participation, de textes législatifs), l'établissement de protocoles spécifiques, le renforcement du rôle des partenaires, la création même de nouveaux organes de participation locale et la valorisation de ceux qui existaient déjà. Tout ceci au niveau central, régional et local, allant de débats nationaux à l'intervention dans chaque école et dans chaque communauté. Une parenthèse pour signaler que le Portugal disposait déjà, au niveau central, d'un **conseil national de l'éducation** dont le président est élu par le Parlement et où siègent des représentants de tous les partenaires sociaux et éducatifs (partis, individualités, parents, étudiants, écoles, universités, syndicats, associations scientifiques et professionnelles). Ce Conseil accompagne les politiques et élabore des recommandations.

Dans le cadre du processus de décentralisation de l'éducation, une nouvelle structure a été créée : le **conseil local d'éducation**, plus tard désigné comme conseil municipal d'éducation. On visait que, dans chaque territoire, les écoles, le pouvoir local, les parents, les services publics, les associations culturelles, sociales et économiques bien que les collectivités, les forces de l'ordre, s'intéressent à la vie éducative et articulent les politiques au niveau local.

Mais revenons à la « Charte éducative pour l'avenir » et à ses partenaires.

Le but n'était pas tant celui de « signer un texte » mais bien de construire des accords capables d'assurer une certaine continuité aux politiques éducatives tout en mobilisant la société civile autour des institutions éducatives. C'est pourquoi, après une « ronde » à travers le pays, auprès de tous les partenaires et d'une journée organisée dans toutes les écoles de tous les degrés d'enseignement (le « jour D – de débat ») cette « Charte » a été présentée au Parlement pour clarifier les positions des partis politiques et essayer d'établir des orientations communes, dans le cadre de la Loi des Bases du Système Éducatif. Ce fut un moment politique et symbolique très important et très révélateur des logiques du monde politique par rapport à l'éducation.

Partie II - La « Charte Éducative pour l'avenir » – un exercice de démocratie

II. 1. L'éducation, une affaire de tous

Dans une situation nationale caractérisée par de bas niveaux d'éducation et de formation de la population et par de faibles indicateurs de qualité (échec scolaire, abandon, comparaisons internationales de performance des élèves), **il fallait prendre très au sérieux le « retard éducatif portugais ».**

En 1995, la situation éducative était très crispée (des négociations s'étant rompues, des manifestations faisant « tomber » des ministres de l'éducation).

La scolarisation ayant été « imposée » par l'Etat (en opposition aux situations nationales où les besoins et la demande viennent de la société « civile »), de façon volontariste (4) vers la fin des années 60 et, surtout, de façon continue, après le retour à la démocratie en 1974, les communautés ne ressentaient pas toujours l'école comme un bien et une ressource (mais plutôt comme une « obligation »), et **il fallait créer des conditions pour une plus grande participation sociale dans la vie éducative.**

L'opinion publique (et l'opinion « publiée ») était assez sceptique quant à la construction de la qualité dans l'école pour tous ; ainsi, la conviction du gouvernement était **qu'il fallait absolument engager toute la société dans « l'effort éducatif », tout en définissant des stratégies de changement graduelles, négociées et participées.**

« La « Charte » éducative est un pacte, un accord – tacite, écrit ou stratégique – non sur ce qui nous unit ou nous sépare mais sur ce qu'il est vraiment urgent de faire dans des domaines qui nous importent à tous » affirme le ministre de l'éducation en 1996, soulignant la nécessaire pacification et normalisation des rapports institutionnels entre le ministère de l'éducation et tous les partenaires (5).

Dans son intervention au Parlement il ajoute : « le grand objectif de ce débat parlementaire est celui de lancer les bases pour un accord et une entente qui permette le progrès du pays dans un domaine stratégique et décisif pour notre avenir ; dans ce « cœur de la démocratie », le Parlement, nous prenons une initiative de réflexion et d'action qui assume l'éducation comme une ambition de toute la

société portugaise ; (...) il s'agit de définir des orientations d'ordre général qui aient des répercussions au delà de la fin de chaque mandat gouvernemental. Il faut créer des conditions de stabilité qui évitent les incertitudes et hypothèquent l'avenir des jeunes ». (...) «Les rapports entre l'Etat, la société et l'éducation doivent être redéfinies de façon à assurer une plus grande participation et représentativité. La démocratisation ne s'atteint pas seulement à travers la massification scolaire. La société actuelle vit une situation de dilemme entre démocratie et qualité, entre égalité et différence, entre massification et singularité. C'est pourquoi la gestion stratégique de la qualité éducative implique le développement de processus d'information et de communication, une plus grande visibilité positive et mobilisatrice du système et l'amélioration de l'image de l'enseignement, au nom de la crédibilité de l'éducation et de l'école». (6)

II.2. La « Charte éducative pour l'avenir », un pacte social

«**Les objectifs de la charte**» étaient, donc, les suivants :

- lancer le « défi » pour un débat public, le plus large possible sur les grands objectifs et les meilleurs processus de changement du système éducatif,
- élargir le concept de partenaire éducatif, limité, en général, aux enseignants, élèves et parents ; on a défini un ensemble vaste et diversifié d'interlocuteurs (ce qui n'a pas manqué de créer des résistances auprès des partenaires « traditionnels»),
- élaborer des consensus les plus vastes possibles de façon à assurer le succès durable des politiques, des institutions et des pratiques d'éducation et de formation au Portugal ; («consensus ne veut pas dire unanimité et encore moins conformisme ; il s'agit d'un consensus construit sur des convergences possibles à partir de différentes positions, intérêts et points de vue (...), en termes de « géométrie variable », c'est-à-dire à travers des partenariats assis sur des avantages réciproques dans des domaines concrets, sans que l'on se trompe quant à la possibilité d'accords imaginaires sur toutes les matières» (7),
- créer des conditions qui assurent une certaine continuité et stabilité de la vie éducative,
- valoriser l'encadrement institutionnel des transformations et l'action éducative concrète, de façon à ce que le changement soit basé sur la transformation soutenue des organisations et des pratiques,
- promouvoir des changements dans les attitudes et dans les pratiques sociales dans le sens de la concertation, de la co-responsabilisation et de la consolidation des politiques,

- développer des stratégies de changement et d'action graduelles qui privilégient les mécanismes d'accompagnement, d'évaluation et de correction ; le temps des grandes réformes centralisées étant révolu, le changement doit être attentif à la diversité de situations et doit engager tous les partenaires éducatifs.

Une vraie révolution « copernicienne » dans la façon d'envisager l'éducation, l'engagement de toute la société et des partenaires éducatifs, des stratégies participées, graduelles et évaluées, voilà les grands objectifs de la « Charte », dans un pays qui « remettait » l'éducation des jeunes à l'Etat et qui vivait avec une certaine amertume le « retard éducatif portugais ».

II.3. La « Charte », un processus dans le temps

Ce processus « d'appel » à la participation a débuté en octobre 1995, avec l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement issu des élections. Le texte de la « Charte » a été divulgué en 1996. Le débat au Parlement a eu lieu au mois de juin de 1996. Le travail de débat public, de campagnes d'information, de négociation et de célébration de protocoles et accords divers, s'est poursuivi jusqu'à la fin du premier mandat, en 1999. Les objectifs de la « charte » ont été repris dans des textes gouvernementaux d'orientation et d'explicitation des politiques d'ensemble pour l'enseignement de base, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur (8). Le deuxième mandat du parti socialiste a duré de 2000 à 2002 (interrompu par des élections anticipées) et a poursuivi les orientations et les objectifs établis dans ce document de référence.

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité en 2002, constituée par des partis de centre-droite et de droite, a amené des ruptures dans les politiques éducatives en cours, affirmant des orientations idéologiques qui dévalorisent le dialogue et la concertation, pariant plutôt sur les décisions centrales immédiates.

Toutefois, étant donné la nature du processus en question, de mobilisation sociale, de prise de conscience sur la priorité éducative et de changement d'attitude face à la participation et à la vie scolaire, il est difficile de situer « sa fin », puisque ses effets, au-delà de réalisations et de produits spécifiques, se font sentir dans la durée.

II. 4. La « Charte Éducative pour l'avenir », un texte de référence

La « charte » se voulait une carte de navigation pour un accord durable, mobilisateur et ouvert qui, tout en assurant la continuité des orientations fondamentales, permette l'innovation, la créativité, l'espace de négociation et de décision des partenaires éducatifs ; il s'agissait de définir une plate-forme ouverte qui permette la congrégation des efforts, des énergies et des bonnes volontés des acteurs sociaux, des agents économiques et des créateurs culturels. On ne cherchait pas forcément des signatures formelles ou l'établissement de contrats sous forme juridique. Il s'agissait plutôt d'un « contrat social », d'un pacte capable de transformer la place de l'éducation dans la société et d'enrichir la participation dans la construction de la qualité.

Le texte de la « Charte » (voir annexe 1) était structuré en quatre chapitres : **les bases générales de l'accord, les principes, les objectifs stratégiques** et les **10 engagements (compromis) d'action**.

Les bases générales de l'accord se concentraient sur la priorité politique à l'éducation, la définissant comme une question publique et une ambition nationale et formulaient des exigences à l'égard des politiques ; celles-ci devaient être orientées par des principes explicites, définir des objectifs stratégiques et des priorités d'action, de façon à permettre des concrétisations par phases, graduelles et programmées, appuyées, évaluées et corrigées.

Les principes d'orientation, dont le développement explicitait le contenu et les conséquences de chaque point, étaient les suivants :

- l'éducation est une affaire de tous, d'où l'élargissement du concept de partenaire éducatif,
- la finalité essentielle du processus éducatif est le développement et la formation globale de tous, d'où l'attention à l'équité, à l'exclusion et aux asymétries de tout ordre,
- l'école est le lieu nucléaire du processus éducatif, d'où son insertion sociale en réseau et sa nécessaire diversité organisationnelle,
- les rapports entre l'État, l'Éducation et la Société doivent être redéfinies, dans le sens d'une plus grande participation de tous, dans le sens de la co-responsabilisation sociale dans la vie du système éducatif,
- la démocratisation de l'éducation ne concerne pas seulement la massification de l'accès à l'école, il faut, donc, construire la qualité et la rigueur pour renforcer la crédibilité des écoles,
- l'éducation et la formation globale des citoyens au long de la vie sont une conditions nécessaire pour le développement économique et sociale, d'où une particulière attention à l'éducation des adultes,
- la gestion stratégique de la qualité éducative exige la création de systèmes de communication et d'information augmentant la visibilité de processus,
- la crédibilité du système éducatif et de l'école est indispensable pour que l'investissement et l'élargissement de la scolarité portent leurs fruits.

Les objectifs stratégiques reprenaient ces principes en avançant dans leur concrétisation, notamment,

- la redéfinition du rôle de l'État, la création de structures de participation formelle dans l'administration du système éducatif et des écoles et le développement de mécanismes d'appui aux parents et à leurs associations,
- la modernisation, régionalisation et décentralisation du système éducatif, assurant un équilibre dynamique entre les fonctions centrales de conception, d'arbitrage, de régulation et d'identification et correction des asymétries internes et le développement de projets diversifiés dans chaque territoire et communauté éducative,
- l'amélioration de l'image publique de l'école et de la fonction éducative, développant des processus d'information stratégique et élargissant des réseaux de communication,

- l'appui à l'autonomie des écoles, lieux nucléaires de l'éducation, insérées dans leurs territoires,
- la promotion de l'éducation tout au long de la vie, assurant la multiculturalité, articulant l'éducation formelle et non-formelle, l'éducation et la formation professionnelle ;
- la garantie de l'universalité de l'éducation de base de qualité, donnant une priorité à l'éducation pré-scolaire, cherchant le succès des apprentissages à travers des pédagogies différenciées, appuyant l'intégration de tous,
- redéfinition de la place de l'enseignement secondaire, diversifiant les voies de formation (notamment les voies technologiques et professionnelles) et renforçant son identité et sa valeur formative de cycle (aussi) terminal, qui ne peut pas se limiter à jouer le rôle de « couloir » vers l'enseignement supérieur,
- développement équilibré de l'enseignement supérieur, augmentant l'offre publique, renforçant la qualité et la rigueur, révisant les modes de financement,
- la valorisation et la responsabilisation des professionnels de l'éducation à travers l'amélioration de leur statut et des conditions de travail et à travers l'évaluation de leur action.

Finalement, quant aux **10 engagements pour l'action**, il s'agit de la concrétisation des objectifs stratégiques, identifiant les principaux partenaires de négociation et d'intervention et les actions prioritaires (voir annexe 1).

Ces dix compromis étaient les suivants :

- décentraliser les politiques éducatives et transférer des compétences pour les organes du pouvoir local,
- placer l'école, chaque école, dans le centre des politiques éducatives,
- créer un système national d'éducation pré-scolaire,
- améliorer la qualité du processus éducatif,
- assurer l'éducation et la formation au long de la vie,
- développer les liens entre l'éducation et la formation professionnelle,
- valoriser les enseignants et les éducateurs,
- revoir les systèmes de financement de l'éducation,
- promouvoir le développement équilibré de l'enseignement supérieur,
- valoriser le rôle de l'enseignement privé et coopératif dans le système éducatif.

Pour chacun de ces 10 compromis, on définissait des actions spécifiques aussi bien que les modalités et les délais de leur concrétisation. Il ne s'agissait pas, évidemment, d'en établir les détails de façon exhaustive, mais plutôt d'en tracer l'architecture et d'annoncer les résultats escomptés.

II. 5. La « Charte éducative pour l'avenir » : accords, difficultés, critiques et équivoques

Les accords

Le débat autour de la « Charte » a eu lieu, dans un premier moment, dans les écoles, en y invitant tous les partenaires éducatifs (les activités scolaires ont été interrompues pour que tous puissent y participer). Le texte - les bases, les principes, les objectifs et les actions - a été le « leitmotiv » pour ce débat qui se voulait un élément de reprise de confiance et de mobilisation autour de l'éducation. L'équipe ministérielle a parcouru le pays, animant les réunions, assurant auprès des autorités locales et de la presse, radio et TV toute l'information et prenant des engagements d'action.

Cette « campagne » a eu son moment fort lors de la présentation de la « Charte » au Parlement.

La grande majorité des partenaires politiques, sociaux, municipaux et syndicaux manifestait son **accord quant à la démarche et se montrait favorable aux grandes lignes des politiques qui étaient déjà sur le terrain, concrétisant les actions définies dans la « Charte »**.

On verra plus loin dans ce texte les résultats positifs, immédiats et médiats de ce processus. Rappelons que, dans la première année du mandat (1995-1996), l'objectif central était celui de pacifier la vie éducative, créer des conditions pour le changement des écoles et avancer vers la qualité.

Les difficultés

La première difficulté que l'on a rencontré a été une **triple méfiance** : à l'égard du ministère de l'éducation (dont l'action était critiquée depuis si longtemps) , à l'égard d'un texte (encore des mots ?) et à l'égard de l'idée d'un « pacte ». Il y avait une certaine « peur » quant à une éventuelle limitation de l'espace d'action critique des uns et des autres. D'ailleurs, ce n'était pas du tout dans nos traditions démocratiques (démocratie récente) l'idée de pactes et d'accords de nature stratégique, chaque force politique étant très friande de ses positions.

Dans les écoles, la plus grande difficulté était la centration locale sur les problèmes concrets et immédiats. Les enseignants, les autorités locales et les parents étaient sensibles aux principes et objectifs de la « Charte », étaient disponibles pour les négociations et les débats, mais ressentaient l'urgence de solutions locales ; celles-ci étaient multiples et souvent impossibles à résoudre dans le court terme. Tous voulaient tout, tout de suite et en même temps. Cette formule un peu « crue » peut résumer la pression et les énormes attentes à l'égard du gouvernement, sans la correspondante co-responsabilisation des partenaires locaux dans la recherche de solutions.

La « ronde » à travers les écoles a aussi confirmé la diversité de situations : les unes soucieuses de la qualité et prêtes à s'engager dans le changement, d'autres plus bloquées dans leur action. On a confirmé l'importance des enseignants dans la vie éducative : ce n'étaient pas dans les meilleurs bâtiments ni dans les mieux équipés qu'il y avait plus de détermination vers la qualité, ni où les partenaires se révélaient les plus mobilisés.

Les critiques

Les critiques sont venues de plusieurs secteurs.

Les syndicats d'enseignants, par exemple, n'ont pas été enthousiastes quand à « **l'arrivée de nouveaux protagonistes** » sur la scène éducative. Ils ont estimé que les protagonistes « directes » de l'éducation perdaient de l'importance et ont critiqué le fait que seul le ministère de l'éducation apparaisse cité dans le texte dans toutes les actions prioritaires. La « Charte » ignore le rôle central des organisations syndicales, des étudiants et des parents, affirme-t-on.

Une autre critique se centrait sur le **caractère vague et imprécis** du texte de la « Charte ». Une fédération syndicale d'enseignants dit que le ministère dévalorise les syndicats mais que, surtout, il s'agit d'un ensemble d'énoncés diffus qui permettra au ministère la légitimation de toute sorte de mesures « au détail » et qui ne contribuera en rien pour améliorer l'éducation.

Lors du débat parlementaire, les critiques de droite et de gauche « balaient » la « Charte » pour se centrer sur la réalité immédiate, se centrant plutôt sur des questions telles que celle des examens, des bâtiments scolaires ou sur le contenu de certains programmes.

On critique l'appel au dialogue et on demande des décisions immédiates et précises, considérant que la « Charte » est une « main pleine de rien » (la droite).

On critique la redéfinition du rôle de l'État (qui, affirmant son rôle régulateur, veut manquer à ses devoirs, dit-on) et on réclame une « Charte » éducative pour le présent et non pour l'avenir (la gauche).

Le débat se centre sur cinq types de critiques (9) :

- il s'agit d'un « pacte à la carte », un « pick and choose » qui ne renforce pas les engagements sociaux,
- la « Charte » n'amène rien par rapport à d'autres textes de référence (la Constitution et la Loi des Bases du Système Éducatif),
- la « Charte » ne propose pas des solutions concrètes et cherche des accords inutiles autour de principes qui sont comme de « l'eau pure : transparente, insipide et inodore »,
- il s'agit d'un « alibi » pour gagner du temps, éviter la décision, un vrai « rideau de fumée »,
- la « Charte » n'est pas une garantie de stabilité mais une sorte de « parapluie » permettant des consensus qui existent déjà dans d'autres textes de référence. La « Charte » est, donc, inutile.

En essayant une **synthèse des critiques** de différents courants de l'opinion publique et des partis, on peut les grouper en 5 points :

- l'opposition à l'idée même d'un pacte, d'un accord, considérant que c'est le marché qui doit réguler l'offre et la demande éducative,

- l'affirmation d'un pragmatisme « forcené » qui trouve inutile tout débat autour de principes et de valeurs, considérant que seules des solutions techniques immédiates peuvent assurer l'efficacité et l'efficacité,
- l'inutilité de la « Charte », face à l'existence d'autres textes de référence qui consacrent des principes et qu'il faut respecter (la Constitution, notamment),
- la non-croyance dans une vision éthique de la politique et la conviction quant au fait que seuls des accords ponctuels et concrets sont possibles face aux intérêts divergents et opposés des partenaires éducatifs,
- le scepticisme face aux politiciens et à leur respect des engagements et quant aux éventuelles conséquences positives d'un accord autour de la « Charte »(10).

Les équivoques

Les équivoques ont été multiples autour de la « Charte », équivoques qui sont présents, d'ailleurs, dans les critiques formulées.

Un accord sur des principes et des valeurs ou un contrat sur des mesures concrètes ? Le gouvernement pariait sur la première partie de la question, les partis d'opposition et les syndicats (notamment), pariaient sur la deuxième. Cette contradiction a traversé tous les débats : quelle était la nature du texte proposé ? **« pacte » ou « contrat » ?**

Un autre équivoque concernait le niveau ou le « registre » de la « Charte » : **de quoi s'agissait-il, du chemin ou de la destination ?** Pour le gouvernement, il s'agissait d'avoir des accords quant à la destination. Pour d'autres partenaires, il s'agissait de discuter les chemins immédiats.

Quel était le « noyau dur » du pacte proposé ? **Les options politiques ou les solutions techniques ?** Le gouvernement se centrait sur les options politiques, l'opposition questionnait les solutions techniques.

L'exercice que l'on a cru conséquent, de partir de principes et d'aboutir à des actions prioritaires, n'a pas, apparemment, contribué à clarifier le débat mais a plutôt nourri les équivoques.

Les équivoques se sont manifestés tant au niveau conceptuel (nature de la « Charte ») qu'au niveau opérationnel (texte prospectif ou programme d'action) ?

Il s'agissait probablement d'une de ces situations paradoxales que les décideurs connaissent bien : si les propositions se centrent sur les principes, on les dit vagues et les accords sont jugés inutiles, si les propositions se centrent sur les actions, les accords deviennent plus difficiles et parcellaires et chaque partenaire réserve sa position pour le terrain concret de l'action.

Le caractère pionnier de la « Charte » a aussi, sûrement, ajouté des difficultés supplémentaires et beaucoup d'équivoques se sont exprimés quant aux conséquences d'un éventuel accord global autour de ce texte.

Partie III - La « Charte Éducative pour l'avenir » : bilan d'un processus

III.1. Les résultats obtenus

Les résultats d'un processus social ne sont pas faciles à évaluer dans le court terme. Mais il y a des **indicateurs significatifs** :

- au cours des débats sur la « Charte », on identifie plus de 1.000 **textes, articles et interventions** publiques, individuelles et collectives, sur le thème,
- une **plus grande attention sociale à l'éducation** est visible, tant au niveau des radios que de la presse écrite ; pratiquement, tous les quotidiens ont aujourd'hui une page « éducation » et produisent des dossiers à l'intention des écoles et des enseignants, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le thème « éducation » fait l'objet de débats assez réguliers à la radio et à la TV,
- de **nombreux protocoles** ont été célébrés avec les partenaires :
 - . avec la confédération portugaise des associations des parents, renforçant leur participation dans la vie éducative,
 - . avec l'association nationale des municipalités portugaises, régulant un transfert de compétences dans la vie éducative (bâtiments scolaires, transports, action sociale, etc.),
 - . avec les syndicats d'enseignants (fédérations de diverses orientations politiques et autres syndicats), sur le statut des enseignants, leur carrière, les conditions de travail,
 - . avec l'association des établissements de l'enseignement privé et coopératif,
 - . avec plusieurs ministères, pour l'enrichissement de la vie scolaire et pour la qualité éducative – ministère de la science et de la technologie (les nouvelles technologies à l'école, l'éducation scientifique), ministère de la qualification et de l'emploi (articulation de l'éducation et de la formation professionnelle et éducation des adultes), ministère de l'environnement (pour des projets écologiques), ministère de la santé (pour l'éducation sexuelle et les styles de vie saine), ministère de l'administration du territoire (transfert de compétences du niveau central au niveau local),
- création de **nouvelles structures de participation** et dynamisation des structures déjà existantes, notamment les **conseils locaux d'éducation**, structures locales de consultation, d'articulation de projets et de ressources et de participation d'un nombre très vaste de partenaires,
- développement de **processus participés** relatifs à et de **l'autonomie des écoles, à la réorganisation de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire** qui ont abouti à des décrets-loi. Ces trois grands domaines d'action ont repris la méthodologie de la « Charte », engageant les écoles, les parents, les organes du pouvoir local, les associations scientifiques, professionnelles et syndicales dans la discussion et dans l'élaboration des propositions de changement pour une école plus démocratique et insérée dans la communauté,
- création de **forums** dans l'internet, avec des milliers de participants, autour de toutes les mesures importantes de politique éducative,
- reprise des **stratégies d'innovation** en « boule de neige », ancrées dans la réalité des écoles, graduelles, régulées par l'expérience.

Au cours du mandat 1995-99, les actions prévues dans la « Charte Éducative pour l'Avenir » se sont poursuivies et ont abouti à des résultats positifs qui font partie du bilan de l'action gouvernementale.

Un exemple peut rendre compte des effets de ces stratégies de participation : en 1988, les enseignants et leurs syndicats s'étaient forcément opposés à l'entrée des parents dans les structures scolaires. En 1998, l'assemblée de l'école, organe qui approuve le projet éducatif, le règlement interne et le plan d'activités, est constituée par 50% d'enseignants et 50% d'autres partenaires, parmi lesquels les parents. Mais il a fallu assurer aux syndicats d'enseignants que le président serait, toujours, un enseignant élu par l'assemblée (et pas un autre partenaire)... Ces résultats ont été obtenus à la fin d'un processus très intense de débats et négociations, comme on l'a dit plus haut.

Ce sera à moyen et long terme que l'on pourra évaluer de façon plus approfondie les « marques » de cette période et de ces initiatives et processus qui ont mis l'éducation dans la première ligne des priorités en tant qu'« ambition nationale ».

III.2. Les leçons apprises

Les leçons apprises ont été multiples et sévères.

La première leçon concerne **l'importance de la communication et de l'information**.

Un peu d'ingénuité, peut-être, et aussi des difficultés objectives nous ont conduit à assurer une communication sélective, organisant, par exemple, les écoles de tout le pays autour d'écoles-pôle, de façon à mener les débats avec celles-ci. On réunissait, dans chaque région du pays, les responsables des écoles, les municipalités, les associations de parents et autres partenaires. Des brochures et même des dépliants dans des quotidiens nationaux appuyaient ce travail. Or, on entendait dire constamment «qu'il n'y avait pas assez d'information». Nombreux étaient ceux qui restaient en dehors de ces processus, en se prétendant « exclus » par le **manque d'information adéquate** et ne faisant aucun effort pour l'obtenir. On peut se demander s'il ne s'agissait pas d'un « alibi », d'une excuse pour ne pas s'impliquer.

Les canaux pour faire parvenir l'information dans les écoles se sont aussi avérés très difficiles ; l'information ne circulait pas comme on aurait pu l'attendre. Des réunions avec des responsables n'avaient que peu de traduction et d'impact auprès des autres membres des écoles.

Un autre phénomène a été celui de **la désinformation** ; les interprétations par rapport à telle ou telle proposition étaient souvent divergentes par rapport à ce que l'on visait. Soit parce que l'on parlait d'une information partielle que l'on généralisait, soit parce qu'on imaginait toute sorte de conséquences perverses fondées sur une « amertume » face aux enseignants et aux étudiants. Des «bruits» et des «rumeurs» rendaient l'information très difficile.

Il s'agit d'un phénomène social important de lecture et de re-lecture que l'on a eu de la peine à « gérer » de façon adéquate et qui exige beaucoup de temps, dans le sens de la durée.

Une deuxième leçon apprise concerne **le pouvoir des structures régionales et locales des ministères et des services officiels** ; les médiations entre le central et le local ont souvent « résisté » aux changements, s'accrochant à leurs « petits pouvoirs ». Tout ce qui concernait, par exemple, l'autonomie des écoles ou la conquête d'espaces de liberté et de flexibilité au niveau local, suscitait des résistances plus ou moins «cachées», des silences, des passivités de certains responsables des services, directeurs et coordinateurs, qui conduisaient le travail à partir de leurs propres interprétations des propositions gouvernementales. Il ne s'agissait pas forcément de manque de loyauté ou d'une envie délibérée de « sabotage », mais plutôt des points de vue trop ancrés dans une perspective partielle et trop « auto-centrés ».

Une troisième leçon apprise concerne **l'existence de logiques et de cultures différentes** (et parfois peu compatibles) à l'intérieur des services officiels, entre ministères, par exemple. Au-delà des orientations communes, tout se jouait sur la « bonne-volonté » de tel ou tel responsable. Les services eux-mêmes constituaient des obstacles inattendus à la concrétisation des objectifs éducatifs. On a découvert l'«épaisseur» organisationnelle si bien analysée par la psychosociologie des organisations...

Une quatrième leçon apprise concerne **la forte pression vers l'uniformité**, à beaucoup de niveaux et pour de multiples raisons. La première raison découle certainement de la tradition centraliste du pays. Une autre raison concerne l'idéologie

qui confond équité avec égalité (et, donc, uniformité). Une école « égale » pour tous se méfie de la diversité, a peur des nouvelles inégalités qui puissent en résulter, s'accroche à l'égalité formelle (productrice de nouvelles inégalités, comme l'a montré Pierre Bourdieu depuis si longtemps, de par son indifférence aux différences réelles). Les syndicats d'enseignants en ont été les champions...

Une quatrième leçon apprise concerne justement **la force « conservatrice » des syndicats d'enseignants** dans des domaines inattendus de construction de l'école démocratique. Les intérêts immédiats des enseignants et un esprit de corps très ancré en ont fait, trop souvent, des opposants à des mesures de politique éducative que l'on croyait, au départ, beaucoup plus consensuelles.

Une cinquième leçon apprise concerne la **culture enseignante** ; au-delà de tous leurs mérites, toujours est-il que l'on retrouve des minorités actives ouvertes au changement, mais aussi de nombreux enseignants pour qui la dépendance du pouvoir central est quelque peu confortable, les espaces de liberté impliquant des responsabilités et, donc, des risques et du travail accru.

Une sixième leçon apprise concerne **les exigences politiques** pour que des processus de participation soient crédibles et portent des fruits. Il aurait fallu plus de temps et de continuité gouvernementale. Le parti socialiste a eu une seule équipe pendant le mandat de quatre ans mais a eu trois équipes différentes au cours des deux années suivantes. Des processus se sont interrompus, ont perdu de l'élan et n'ont pas été poursuivis de façon conséquente.

Une fragilité additionnelle découlait de l'absence de majorité parlementaire des gouvernements entre 1995 et 2001. Les négociations étaient plus dures, les obstacles plus importants, la force manquait parfois pour prendre des mesures de fond.

Une septième leçon apprise concerne **la diversité des intérêts des protagonistes** ; on sait qu'il en est ainsi et que ces intérêts sont souvent divergents mais à l'intérieur même d'un même secteur de protagonistes, tous ne veulent pas les mêmes choses, n'ont pas les mêmes objectifs, les mêmes attentes et les mêmes exigences. C'est le cas des parents, par exemple. Ceci rend les processus de négociation et de participation terriblement lourds ; il est arrivé que l'on se sente « prisonniers » de ces processus qui retardaient les décisions au-delà du souhaitable. Il est beaucoup plus difficile de gouverner en « dialogue » et en négociation qu'en isolement social. Aurait-on pu en douter ?? Mais quel type de mesures pourra transformer effectivement la réalité ? Les mesures partagées ou celles que l'on prend d'office dans les cabinets gouvernementaux ?

Une note personnelle pour terminer ce point : si je devais faire un choix extrême quand à **la « meilleure » leçon et à la « pire »**, j'aurai de la peine à souligner comme la **meilleure leçon** une des trois suivantes : la création et la généralisation d'un système national et effectif d'éducation pré-scolaire à travers des partenariats entre les secteurs publique, privé et solidaire ; l'ensemble de mesures contre l'exclusion, renforçant l'articulation entre l'éducation et la formation et mobilisant les écoles pour le succès des élèves ; l'enthousiasme vécu dans des écoles « heureuses », engagées, responsables, capables de construire la qualité pour tous. Notre action leur a assuré des conditions de travail, de liberté, de vie éducative pleine d'avenir dans le sens de l'école

de demain. Quant à la « **pire** » **leçon**, je signalerai les abus et les fraudes qui ont eu lieu par l'action d'écoles, de parents et d'élèves (bien informés, de classe moyenne) qui ont profité des espaces de liberté et de la flexibilité des normes pour obtenir des avantages et des privilèges contre l'intérêt et les droits des autres (dans l'obtention de meilleurs résultats et dans l'accès à l'enseignement supérieur, par exemple). Ces fraudes ont donné raison à ceux qui ne croient pas à la participation démocratique et qui défendent la centralisation des décisions et la rigidité des normes scolaires.

III.3. La transférabilité à d'autres contextes

La transférabilité est une question importante mais délicate. Dans les dynamiques sociales il n'y a pas de transférabilités directes. Les situations nationales sont différentes, les logiques d'action sont marquées par l'histoire, les traditions et la culture, les phases du développement éducatif ne sont pas superposables. Cette impossibilité est aussi due au fait que les réalités sont construites et reconstruites par les acteurs dans leurs contextes, médiatisées par des valeurs, des expériences et des représentations sociales qui en font les **singularités**. Mais au-delà des singularités, il y a, aussi, évidemment, des **régularités** dans les dynamiques sociales, éducatives et institutionnelles.

Ainsi, en tenant compte de cette double dimension – singularités et régularités –, on peut **apprendre** avec l'expérience d'ailleurs, on peut **penser** notre réalité par référence à celle des autres, on peut **intégrer** des suggestions et des propositions qui enrichissent notre pratique.

Celles-ci devront être adaptées, revues, construites et « reconstruites », mais ont une valeur certaine.

Le travail sur des réalités d'autrui assure une « **décentration** » qui éclaire notre propre réalité. On y est souvent trop immergé, perdant la distance qui permet d'évaluer l'ensemble des questions et pas seulement chacune de ses parties.

On ne peut pas repartir chaque fois à zéro (et on le fait trop souvent) ; on ne doit pas ignorer les avances et les difficultés vécues dans d'autres contextes.

La formation centrée sur des expériences diverses et contextualisées est une voir délibérée pour profiter positivement de l'ouverture du monde.

Valeur heuristique, valeur de référence, d'enrichissement de la réflexion, d'apprentissage, d'ouverture.

Dans le cas précis de la « Charte », la valeur heuristique concerne aussi bien les principes et les objectifs que les contenus et les actions et encore les stratégies.

Quelle priorité assurons-nous à l'éducation ? Quels sont nos objectifs ? Sera-t-il possible d'atteindre des objectifs sociaux sans la mobilisation des partenaires ?

Quelle articulation entre l'éducation et la formation professionnelle ?

Quelles politiques sociales pourront assurer le succès des politiques éducatives ? Quel est le rôle de l'État ? Quels rapports à établir entre les différents niveaux de pouvoir ? Quelles sont les principaux problèmes éducatifs du pays et de sa population ? Quelles sont les mesures urgentes pour l'éducation, pour les écoles, pour d'autres institutions

éducatives ? Quelles stratégies (qui et comment) pourront assurer la concrétisation effective de ces mesures ? De quelles diversités sociales et territoriales faut-il tenir compte ? Quelles modalités éducatives faut-il privilégier ? Quels sont les problèmes de fonctionnement les plus importants ? Quel pourra être le rôle des partenaires éducatifs, actuels et futurs ? Quels sont obstacles prévus ? De quelle nature ? Comment pourra-t-on les atténuer ou éviter ? Y a-t-il de nouvelles structures de participation à créer ? Comment conduire les changements éducatifs jugés nécessaires ? Comment évaluer leur développement ? Quelles dynamiques faut-il établir entre les améliorations matérielles (bâtiments, équipements) et pédagogiques (organisation et pratiques) ?

Autant d'autres questions pourront être formulées en projetant la réalité spécifique de chaque pays (les singularités) dans des questions communes aux dynamiques sociales et éducatives (les régularités), dans un exercice de « décentration » fertile et lucide.

IV.4. L'appréciation générale de l'expérience

Les politiques éducatives ont été marquées entre 1995 et 1999 par les processus de participation consacrés dans la « Charte Éducative pour l'Avenir » ; ces processus, très intenses, ont amené des nouvelles réalités et de nouvelles logiques d'action mais ont aussi connu beaucoup d'obstacles et de difficultés.

Une appréciation générale et quelque peu distancée permet de souligner les points suivants qui sont autant de certitudes, de doutes, de perplexités et d'espoirs dans l'avenir :

- il faut souligner « **la difficile priorité à l'éducation** » ; tout d'abord parce que l'affirmation de cette priorité augmente les attentes pour ce qui est de la résolution de « tous » les problèmes et de la rapidité des solutions ; ensuite, parce qu'il y a des intérêts très diversifiés et même opposés et il y a toujours des « mécontents » ; finalement, parce que l'éducation exige de gros investissements et est un secteur peu « compensateur » du point de vue politique. Ceci parce que tous les problèmes ne sont jamais résolus, que l'opinion publique est toujours beaucoup plus sensible aux échecs qu'aux réussites et que les changements éducatifs exigent du temps, de la continuité et de l'appui et sont rarement visibles à court terme. Dit autrement, le temps des réussites éducatives n'est pas compatible (ou identique) au temps politique (d'un mandat gouvernemental, par exemple).

Mais toujours est-il que le développement d'un pays exige des mesures à long terme et que seuls des « accords » et « pactes » politiques pourront les assurer ;

- la **plus grande visibilité sociale de l'éducation** (pour le meilleur et pour le pire) est un résultat évident de ce processus de mobilisation sociale autour de l'éducation ;
- il y a une **marque historique indéniable** de ce processus : la situation ne reviendra jamais à ce qu'elle était avant la « Charte ». Des droits ont été acquis, des réalités se sont créées. Avant ce processus, les questions éducatives étaient partielles et occasionnelles, aujourd'hui les thèmes ont changé et c'est l'éducation elle-même que l'on débat ;
- Le processus vécu autour de la « Charte » et de ses principes et objectifs a permis **l'affirmation de l'école publique**, capable d'évoluer, d'apprendre, de construire la qualité ; ceci devient précieux dans une période de renforcement du

statu quo ou, plutôt, de retour aux modèles de l'école traditionnelle (11). La « Charte » s'est avérée être un outil décisif pour la construction de l'« école de demain » et pour la construction de réponses adéquates aux défis actuels. Il faudra y revenir, de façon « revue et corrigée », pour la résolution de problèmes qui vont en s'aggravant.

La « Charte » a été éducative, dans le sens de sa contribution pour la socialisation des citoyens et dans la prise de conscience de l'éducation en tant que question publique, affaire de tous et ambition nationale. Mais on peut dire que **c'est l'éducation elle-même qui doit prendre le statut d'un pacte permanent, actualisé et affirmé dans tous les moments de la vie éducative et pour toutes ses dimensions**. S'il est vrai que l'on n'a pas évité des ruptures dans les politiques (comme on le constate aujourd'hui) ni des des-continuités, toujours est-il qu'une nouvelle possibilité d'action sociale et politique, plus riche et plus « intelligente » s'est faite jour et ne manquera pas d'être reprise dans l'avenir.

Le phare est « en veilleuse » mais reprendra sa pleine lumière, c'est notre espoir et notre ambition.

Notes et références

(1) – D. Tyack. et L. Cuban – (1995) – **Tinkering utopia. A century of public reform**. Cambridge, Massachussets : Harvard University Press. Les auteurs analysent des réformes éducatives aux EUA et font leur critique montrant que leurs efforts pour

changer l'école publique ont échoué et que c'est la logique scolaire qui influence les décisions politiques. Les auteurs concluent qu'il faut agir sur le « cœur de l'école », le « noyau dur », c'est à dire, la salle de classe, son organisation et son fonctionnement. Aussi Philippe Perrenoud montre dans beaucoup de ses écrits que les changements éducatifs réels exigent l'engagement des « acteurs » responsables par les rapports pédagogiques et par les pratiques concrètes qui « font » l'école dans la vie et pas seulement dans les propos et dans les textes. Voir aussi Y. N. Soysal et D. Strang, **Construction of the first mass education systems in nineteenth century Europe**. *Sociology of Education*, 62 (1989) : 277-88.

(2) – Benavente, A. et al. – (1996) - **A Literacia em Portugal** – resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação.

(3) Signalons qu'au Portugal l'éducation et la formation professionnelle sont encadrées par deux ministères différents et ont des structures sur le terrain aussi diverses. Il existe un conseil économique et social (gouvernement, patrons et travailleurs) dans le cadre duquel a été négocié un accord de concertation stratégique ayant de fortes articulations avec l'éducation, de pair avec le processus de la « Charte éducative pour l'avenir » et pendant la même période.

(4) – la lutte contre le travail des enfants avant l'âge légal fait l'objet d'un projet officiel, la «fugue» à l'école et l'abandon précoce étant encore une réalité dans des milieux ruraux et de la périphérie urbaine.

(5) – E. Marçal Grilo, in preface, A. Teodoro – coord. (1996) , Lisboa, **Pacto Educativo, aspirações e controvérsias**, Texto Editora.

(6) – in **Diário da Assembleia da República**, 20.6.1996, I série, no.83, VII legislature, session législative 1995-1996 (réunion plénière du 20 juin 1996).

(7) – A. Santos Silva, ex secrétaire d'état de l'administration éducative, in A. Teodoro, **op. cit.**, pp 53-59.

(8) - Le ministère de l'éducation a élaboré, au cours du mandat 1995-1999, dans un souci d'explicitation des politiques articulées et continues, trois documents d'orientation : **Autonomie et qualité** (les politiques pour l'enseignement supérieur), **Education, intégration et citoyenneté** (les politiques pour l'enseignement de base), **Développer, consolider, orienter** (les politiques pour l'enseignement secondaire). ; il s'agissait de systématiser les politiques en cours, d'en expliciter les objectifs et les mesures concrètes.

(9) – Le Parti Social Démocrate, alors le plus grand parti de l'opposition, a été le porte-parole de ces cinq critiques, in **Diário da Assembleia da República, cit.**

(10) - João Barroso , universitaire, a essayé une synthèse des critiques à la « Charte » dans un texte intitulé « Do pacto educativo à educação como pacto », in A. Teodoro, **op. cit.**, pp. 79 – 89.

(11) – voir OCDE (1991), **Quel avenir pour nos écoles ?** Paris. Il s'agit de la présentation et de la discussion de scénarios pour l'école de demain ; l'on identifie trois ordres de scénarios – les scénarios de déscolarisation (jugés non prévisibles ni souhaitables), les scénarios de renforcement du statu quo (non souhaitables mais prévisibles) et les scénarios de re-fondation de l'école, sous plusieurs modalités, jugés prévisibles et souhaitables.

ANNEXE I – texte intégral de la « Charte Éducative pour l’avenir »

1. Les bases de l’accord

Les partenaires de la **Charte éducative pour l’avenir** accordent que :

- 1.1. L’éducation et la formation représentent des domaines politiques prioritaires au Portugal. De leur qualité dépend la sustentation du développement du pays. L’amélioration de notre système de formation n’est pas une condition suffisante, mais c’est une condition indispensable et très favorable à notre développement social.
- 1.2. L’éducation est une affaire publique et une ambition nationale. Les grandes options et les lignes d’orientation stratégiques de la politique éducative peuvent et doivent faire l’objet de négociation et d’accord entre les protagonistes du processus éducatif: autorité, parents, professeurs, autres professionnels de l’éducation, élèves. Cet accord est nécessaire pour garantir le changement d’attitude sociale face aux questions éducatives, pour la concertation et co-responsabilisation de différents partenaires d’une mission nationale et pour la continuité des politiques.
- 1.3. La politique éducative doit être orientée par des principes, doit identifier des objectifs stratégiques et doit définir des domaines d’intervention prioritaires. Les actions et initiatives qui assurent l’application d’une politique doivent s’encadrer dans des principes et des objectifs définis et doivent être développées par étapes, graduellement et sous la forme programmée, supposant l’existence de mécanismes d’accompagnement, d’évaluation et de correction.

2. Les principes généraux de la Charte

La Charte éducative pour l’avenir sera orientée par les principes généraux suivants:

- 2.1. L’éducation est l’affaire de tous. Les professeurs et les élèves, les parents, les professionnels de l’éducation et ceux qui décident au niveau politique ne sont pas les seuls intéressés. L’éducation intéresse tous les portugais. Leurs institutions, leurs organisations et leurs représentants doivent être appelés à intervenir activement dans la définition, la réalisation et l’évaluation de la politique éducative. Et pas nécessairement que à travers le dialogue de chacun des partenaires avec l’état, mais aussi, et chaque fois plus à travers le dialogue des partenaires entre eux, stimulés et accompagnés par l’Etat, comme un arbitre.
- 2.2. La finalité essentielle du processus éducatif est le développement et la formation globale de tous, en conditions d’égalité d’opportunité, dans le respect de la différence et de l’autonomie de chaque individu. La formation globale est personnelle, civique, scientifique, culturelle, technique et pratique. L’intervention de l’Etat doit être orientée par la création de conditions qui stimulent le développement du processus éducatif, par la mise en pratique des principes de

justice et d'égalité d'opportunités, à travers une attention particulière aux personnes et aux groupes les plus défavorisés en ce qui concerne les ressources matérielles et culturelles, à travers la correction des asymétries sociales et régionales les plus graves.

- 2.3. L'école est un lieu central dans le processus éducatif. L'école est, aujourd'hui, une réalité multiforme, acceptant différentes solutions d'organisation, devant s'assumer chaque fois plus comme une maille des systèmes et des communautés locales de formation.
- 2.4. Les rapports entre l'Etat, l'Education et la Société doivent être redéfinis de sorte à permettre d'assurer une plus grande participation des différentes forces et partenaires sociaux dans les décisions et l'exécution des politiques éducatives, à tous les niveaux de l'administration et développer des processus de co-responsabilisation sociale dans le fonctionnement du système éducatif.
- 2.5. La démocratisation de l'éducation n'est pas atteinte uniquement à travers la massification de l'accès aux différents niveaux de scolarité. Le processus de démocratisation de l'accès à l'éducation doit être développé en articulant l'universalisation de la scolarité de base avec une plus ample diffusion des niveaux du secondaire et du supérieur, garantissant, simultanément, la rigueur et la qualité de l'enseignement et des apprentissages, en tant que conditions nécessaires pour rénover la confiance sociale dans l'école et l'éducation.
- 2.6. L'éducation et la formation globale des citoyens au long de la vie constituent une condition nécessaire pour le développement économique et social, ce qui implique, notamment, une attention particulière à l'éducation permanente des adultes.
- 2.7. La gestion stratégique de la qualité éducative implique le développement de processus d'information et de communication et l'augmentation de la visibilité du système, ceci permettant de constater, ainsi, la nécessité de créer des systèmes amples d'information entre institutions, services et publics en ce qui concerne des politiques éducatives, de forme à créer les conditions qui permettent la mobilisation de l'opinion publique pour l'importance de l'éducation.
- 2.8. La crédibilisation du système éducatif et de l'école est indispensable, permettant d'associer les objectifs de l'élargissement de la scolarité à des objectifs de qualité, des investissements sustentés et de la rigueur.

3. Objectifs stratégiques

Dans le développer les principes généraux énoncés, la Charte Educative Pour l'Avenir doit chercher à atteindre les principes suivants :

- 3.1. Promouvoir la participation sociale dans le développement du système éducatif, ce qui implique :
 - 3.1.1. Redéfinir le rôle de l'Etat, favorisant une plus grande participation des différentes forces sociales dans les décisions et l'exécution de politiques

- éducatives à tous les niveaux de l'administration, sans empêcher l'autonomie technique et professionnelle des agents éducatifs et des écoles.
- 3.1.2. Créer et développer des structures de participation formelle dans l'administration du système éducatif et des écoles.
 - 3.1.3. Développer des mécanismes de soutien et de motivation à l'intervention des parents et de leurs associations.
- 3.2. Moderniser, réorganiser et décentraliser l'administration du système éducatif, visant notamment :
- 3.2.1. Assurer un équilibre dynamique entre, d'une part, les fonctions centrales de conception, arbitrage, réglementation et identification/correction des asymétries internes du système et, d'autre part, le développement de projets diversifiés de chaque territoire et de chaque communauté éducative.
 - 3.2.2. Transférer des compétences, des ressources et des moyens aux organes de pouvoir locaux et aux écoles.
 - 3.2.3. Promouvoir la motivation du mérite et d'un travail de qualité, valorisant la dimension éducative plutôt que la dimension administrative.
 - 3.2.4. Débureaucratiser le fonctionnement des services, adoptant des politiques de modernisation de la gestion et de formation du personnel.
- 3.3. Développer des processus d'information stratégique et élargir réseaux de communication, ce qui suppose, entre autres aspects :
- 3.3.1. de définir une politique stratégique et de monter des dispositifs d'information qui augmentent la visibilité du système et qui mobilisent l'opinion publique autour des questions éducatives.
 - 3.3.2. Contribuer à la spécialisation de la communication sociale dans le domaine de l'éducation.
 - 3.3.3. Améliorer l'image publique de l'Ecole et de la fonction éducative.
- 3.4. Faire du système éducatif un système d'écoles et de chaque école un maillon du système local de formation, dans le sens de :
- 3.4.1. Placer l'Ecole au centre des préoccupations et des intérêts de la population portugaise à tous les niveaux ;
 - 3.4.2. Territorialiser les politiques éducatives en dynamisant et en supportant des formes diversifiées de gestion intégrée des ressources et en favorisant son adaptation aux spécificités locales ;
 - 3.4.3. Développer les niveaux d'autonomie des écoles ;
 - 3.4.4. Privilégier les fonctions d'accompagnement et de support technique des écoles, notamment en ce qui concerne l'éducation de base.
- 3.5. Promouvoir l'éducation et la formation en tant que processus permanent au long de la vie, tout en cherchant, entre autres aspects :
- 3.5.1. À articuler les différents niveaux du système scolaire avec des activités formelles et non formelles de l'éducation et de la formation professionnelle.
 - 3.5.2. Développer l'opportunité et l'offre de formation continue, « recorrente » (*não sei traduzir à letra*) et en alternance ;

- 3.5.3. Intervenir, a partir du système éducatif et des pratiques éducatives non formelles, sur la formation civique et culturelle de la population, en favorisant l'affirmation d'une conscience politique démocratique, la compréhension des différences entre cultures et le dialogue multi/interculturel et une nouvelle attitude face aux *media*.
- 3.6. Garantir l'universalisation de l'éducation de base de qualité, ce qui implique notamment :
- 3.6.1. Donner la priorité à l'éducation préscolaire et à l'enseignement de base et, dans ce domaine, au premier cycle, en tant que fondation de la qualité de l'éducation et garantie de la formation intégrale des enfants et des jeunes ;
 - 3.6.2. Assurer tous les niveaux de scolarité de base à tous les élèves ;
 - 3.6.3. Promouvoir l'intégration scolaire, sociale et culturelle des élèves ;
 - 3.6.4. Définir les dénominateurs communs entre les *curricula*, les dispositifs pédagogiques et les modèles d'évaluations et de certification, selon le modèle d'une scolarité de base unique, mais pas uniforme, en conférant des espaces d'autonomie aux écoles pour qu'elles trouvent leurs propres solutions.
- 3.7. Consacrer une nouvelle place et une nouvelle finalité à l'enseignement secondaire, pour cela il faut :
- 3.7.1. Assumer la double nature de l'enseignement secondaire : en tant que cycle intermédiaire pour la poursuite des études et comme cycle de formation terminale;
 - 3.7.2. Reconnaître la diversité de ces voies d'enseignement et de formation qualifiantes, tout en respectant leur spécificité, en définissant des principes d'équivalence générale de certification et en promouvant des formes d'interaction entre les voies d'enseignement normales et l'enseignement professionnel.
- 3.8. Promouvoir le développement équilibré de l'enseignement supérieur, ce qui présuppose, notamment :
- 3.8.1. Elargir l'offre de l'enseignement supérieur public, assurant, ainsi, la liberté de choix entre l'enseignement public et l'enseignement privé et coopératif.
 - 3.8.2. Renforcer les niveaux de qualité et de rigueur, soit à travers des mécanismes indépendants d'évaluation de la qualité du système, soit par l'accompagnement régulier des issues professionnelles des diplômés.
 - 3.8.3. Redéfinir la problématique du financement de l'enseignement supérieur, de la part des utilisateurs dans le montant des coûts et du support social.
- 3.9. Valoriser, dignifier et responsabiliser les professionnels de l'éducation, ce qui suppose, entre autres aspects :
- 3.9.1. de reconnaître le rôle essentiel et irremplaçable des éducateurs et des professeurs dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des apprentissages.
 - 3.9.2. dignifier la carrière d'enseignant, en associant une nouvelle valorisation à une responsabilité accrue des professionnels par rapport aux fonctions éducatives.

- 3.9.3. Allier la promotion de la diversification des profils professionnels et la spécialisation des agents éducatifs au développement de capacités plus amples et interdisciplinaires de l'intervention de l'enseignant.
- 3.9.4. Institutionnaliser les stimulations au mérite et à un exercice de qualité des agents éducatifs.

4. Dix compromis pour l'action

La concrétisation des objectifs stratégiques qui constituent la Charte Éducative pour l'Avenir doit se traduire dans l'identification des principaux protagonistes de la négociation et celle des domaines d'intervention prioritaires, selon une logique de géométrie variable. Pour le Gouvernement, une telle concrétisation passe par la reconnaissance immédiate de dix compromis pour l'action.

4.1. Décentraliser les politiques éducatives et transférer des compétences aux organes du pouvoir local.

Protagonistes : Le Ministère de l'Éducation, le Ministère du Plan et de l'Administration du Territoire et les organes représentatifs du pouvoir local, notamment l'Association Nationale des Municipalités Portugaises.

Actions prioritaires :

- Lancement du processus de réordination territoriale des niveaux d'intervention publique dans la gestion de la maille scolaire ;
- Conclusion, dans le délai d'une législature, du processus de passage des pouvoirs et des compétences aux organes de pouvoir local en ce qui concerne les infrastructures, de support social scolaire, de la coordination intersectorielle des niveaux et des modalités de formation, de l'animation socio-éducative et du complément du curriculum, dans le domaine de l'éducation préscolaire et de l'enseignement de base ;
- Dynamisation de la constitution de Conseil Locaux d'Éducation.

(ligar à parte que a Ana traduziu os pontos 4.2- 4.3- 4.4)

4.5. Assurer l'éducation et la formation comme un processus permanent tout au long de la vie.

Protagonistes : Ministère de l'éducation, Ministère de la Qualification et de l'Emploi, Ministère de l'Environnement, Ministère de la Culture, Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale, organes du pouvoir local, associations locales.

Actions prioritaires :

- Lancement d'un programme, pendant le premier trimestre de 1996 dans le cadre de l'Année Internationale de l'Éducation et de la Formation pour Toute la Vie, tendant à assurer l'actualisation permanente des niveaux d'éducation/formation de la population en général et, particulièrement, de ceux qui sont progressivement marginalisés, au fur et à mesure, et dans la mesure où les niveaux de scolarité de base avancent ;
- Adoption de mesures visant la stimulation de l'actualisation, au long de la vie, du savoir, du savoir-faire, d' « apprendre à être comme les autres » et du savoir relationnel et comportemental de toute la population, spécialement des individus et des groupes marqués par des processus d'exclusion sociale.

4.6. Assurer la formation pour la vie active et la relation entre éducation – formation.

Protagonistes : Ministère de l'éducation, Ministère de la Qualification et de l'Emploi, Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale, Ministère de l'Économie, Association Nationale de Municipalités Portugaises, confédérations patronales, confédérations syndicales, association de parents d'élèves, associations d'étudiants.

Actions prioritaires :

- Lancement de cours de formation professionnelle pour les jeunes qui ont conclu la scolarité obligatoire ;
- Diversification des voies d'éducation/formation dans l'enseignement secondaire, passibles de conférer une qualification et une certification ;
- Lancement de modalités spécifiques d'éducation/formation pour les jeunes qui aient abandonné l'école avant la conclusion de la scolarité obligatoire ;
- Développement, au cours de la législature, d'une politique intégrée de formation initiale des jeunes qui garantisse l'articulation des différents sous-systèmes existants, qui dépendent de tutelles différentes, notamment le système d'apprentissage, les cours technologiques de l'enseignement secondaire, les écoles professionnelles, les écoles technologiques, la formation professionnelle post-scolarité de base ;
- Développement de politiques intégrées qui favorisent et intensifient l'articulation École/Entreprise.

4.7. Valoriser et dignifier le rôle des professeurs et des éducateurs.

Protagonistes : Ministère de l'éducation, Ministère de la Science et de la Technologie, Ministère des Finances, Secrétariat d'État de l'Administration publique, syndicats de professeurs, centres de formation d'association d'écoles, institutions d'enseignement

supérieur, associations scientifiques et pédagogiques, personnalités de notoriété reconnue.

Actions prioritaires :

- Renégociation du statut de la carrière des enseignants, associant une nouvelle valorisation à une responsabilisation accrue, garantissant les conditions d'accès à la formation continue, en instituant des mécanismes d'évaluation et de différenciation interne qui aient pour référence la qualité de l'exercice professionnel respectif ;
- Approbation du nouveau régime juridique de la formation continue des professeurs ;
- Redéfinition, dans le délai de la législature, du système de placement des professeurs de l'enseignement non – supérieur, visant la stabilité du corps enseignant, en privilégiant les placements pluriannuels, ayant comme référence la durée des cycles de scolarité, tout en stimulant la fixation des professeurs dans les zones isolées.
- Révision du profil professionnel des professeurs, promouvant la diversification et la spécialisation, associées à une plus grande et plus large compétence pédagogique, dans le sens de l'interdisciplinarité et de l'intégration des savoirs.

4.8. Restructurer les systèmes de financement de l'éducation, en considérant notamment :

4.8.1. Le financement de la scolarité obligatoire, dans le sens de la gratuité.

Protagonistes : Ministère de l'Éducation, Ministère des Finances, Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale, Association Nationale des Municipalités Portugaises, Confédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves.

4.8.2. Le financement de l'enseignement secondaire, qui doit admettre des solutions diversifiées.

Protagonistes : Ministère de l'Éducation, Ministère des Finances, Ministère pour la Qualification et l'Emploi, Association Nationale des Écoles Professionnelles, Confédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves, Associations d'Élèves.

4.8.3. Le financement de l'enseignement supérieur, en tenant compte soit des aspects de fonctionnement, d'investissement, de stimulation et de contrats – programme, soit des problématiques du support social scolaire et des droits d'inscription.

Protagonistes : Ministère de l'Éducation, Ministère des Finances, Ministère pour la Qualification et l'Emploi, Ministère de la Science et Technologie, Conseil des Recteurs des Universités Portugaises, Conseil Coordinateur de l'Enseignement Supérieur Polytechnique, Association d'Étudiants, Confédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves.

Actions prioritaires :

- Approbation du régime juridique de délimitation de compétences de l'administration centrale, régionale et locale ;
- Approbation du modèle de financement de l'enseignement supérieur, en créant des mécanismes de répartition des coûts et en consacrant des mesures de support social scolaire aux étudiants en manque de ressources financières.

4.9. Promouvoir le développement équilibré de l'enseignement supérieur.

Protagonistes : Ministère de l'Éducation, Ministère de l'Économie, Ministère pour la Qualification et l'Emploi, Ministère de la Science et de la Technologie, Ministère du Plan et de l'Administration du Territoire, Conseil des Recteurs des Universités Portugaises, Conseil Coordinateur de l'Enseignement Supérieur Polytechnique, Association d'Étudiants, Confédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves.

Actions prioritaires :

- Révision du régime d'accès à l'enseignement supérieur, en réduisant le nombre excessif et même répétitif des épreuves auxquelles les étudiants sont soumis jusqu'à présent ;
- Augmentation progressive, au cours de la législature, du nombre de places offertes par l'enseignement public, surtout dans les formations à caractères scientifique – technologique, en assurant, par là, la liberté de choix entre l'enseignement public et l'enseignement privé et coopératif ;
- Révision du système d'articulation entre l'enseignement supérieur universitaire et polytechnique, de sorte à construire un nouvel équilibre dans la relation entre des études graduées de longue ou de courte durée.

4.10. Valoriser et dignifier le rôle de l'enseignement particulier et coopératif dans le Système Éducatif.

Protagonistes : Ministère de l'Éducation, Ministère de l'Économie, Ministère pour la Qualification et l'Emploi, Ministère de la Science et de la Technologie, Ministère des Finances, Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale, entités responsables dans le domaines de l'enseignement privé et coopératif, institutions privées de solidarité sociale, organes du pouvoir local.

Actions prioritaires :

- Réactivation des travaux du Conseil Coordinateur de l'Enseignement Privé et Coopératif ;
- Révision du Statut de l'Enseignement Privé et Coopératif ;
- Développement des travaux visant la définition de cartes scolaires intégrées, qui permettent l'articulation entre l'intervention de l'enseignement public et celle de l'enseignement privé et coopératif, dans le domaine de l'éducation préscolaire et de l'enseignement de base, secondaire et supérieur.