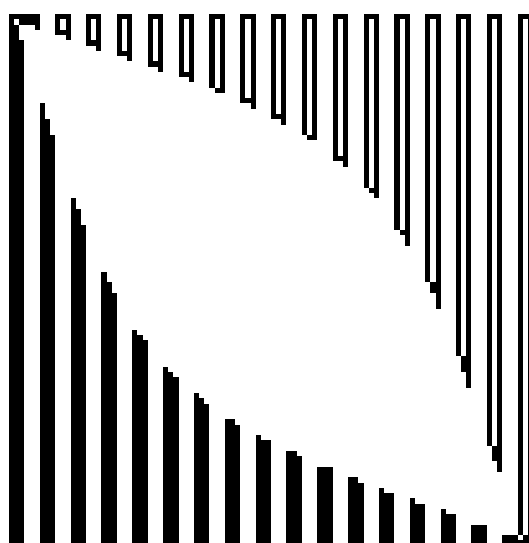


EXAMEN THÉMATIQUE DE L'APPRENTISSAGE DES ADULTES



PORTUGAL

NOTE DE SYNTHÈSE

Visite : Mars 2001

1^{re} version : Octobre 2001

Version révisée : Décembre 2001

Le Portugal a autorisé l'OCDE à mettre ce document sur son site Internet. Les opinions qui y sont contenues sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Portugal, de l'OCDE ou de ses pays membres. Les conditions d'utilisation et de reproduction des documents disponibles sur le site Internet de l'OCDE peuvent être consultées à <http://www.oecd.org/copyr.html>

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| 1. Introduction | 3 |
| 1.1 L'objet et l'organisation des examens thématiques | 3 |
| 1.2 La participation du Portugal à l'examen thématique..... | 4 |
| 1.3 L'organisation générale de la note de synthèse..... | 5 |
| 2. Le contexte de la formation des adultes | 8 |
| 2.1 Les trois difficultés de la formation des adultes au Portugal | 8 |
| 2.2 Les principaux facteurs sociaux, économiques et politiques qui affectent la formation des adultes..... | 11 |
| 2.3 Les principaux acteurs impliqués dans la formation des adultes de faible qualification | 16 |
| 3. Analyse et principaux enjeux | 19 |
| 3.1 Thème 1 : Améliorer la motivation des adultes et les incitations à participer à la formation ... | 20 |
| 3.2 Thème 2 : éléments pour une intégration de l'offre de formation et de la spécificité de la demande des adultes | 28 |
| 3.3 Thème 3 : Améliorer la qualité, innover en matière de pédagogie | 32 |
| 3.4 Thème 4 : Améliorer la cohérence et l'efficacité des actions gouvernementales | 36 |
| 4 Conclusions | 50 |
| RÉFÉRENCES..... | 53 |
| LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES | 58 |
| ANNEXE I..... | 61 |
| ANNEXE II..... | 62 |
| ANNEXE III | 63 |

1. Introduction

1.1 L'objet et l'organisation des examens thématiques

Lors de leur réunion de janvier 1996, les ministres de l'Éducation des pays de l'OCDE ont affirmé que des changements de grande portée s'imposaient pour faire de l'apprentissage à vie une réalité pour tous. "Les stratégies d'apprentissage à vie exigent l'adhésion sans réserve à des normes, des approches et des objectifs nouveaux, applicables à l'ensemble des systèmes et adaptés à la culture et à la situation de chaque pays". Reconnaissant que les adultes se heurtent à des problèmes particuliers pour participer à des activités d'éducation et de formation tout au long de la vie, les ministres ont invité l'OCDE à « examiner et explorer de nouveaux types d'enseignement et d'apprentissage qui conviennent aux adultes, qu'ils travaillent, qu'ils soient chômeurs ou retraités ». En octobre 1997, les ministres du Travail des pays de l'OCDE ont explicité ce message. Ils ont reconnu que les personnes qui n'ont pas la possibilité d'apprendre à tout âge rencontrent des difficultés sur le marché du travail. Ils ont mis l'accent « sur la nécessité de faire en sorte que toutes les personnes en âge d'être actif aient largement accès aux possibilités d'apprentissage tout au long de la vie afin de conserver et d'accroître leur employabilité ».

En 1998, l'OCDE et le *Department of Education* des États-Unis ont organisé conjointement une conférence internationale sur le thème *Les apprenants adultes*, pour examiner les résultats des recherches récemment consacrées aux formes d'enseignement et d'apprentissage adaptées aux besoins des adultes ainsi que les pratiques dans ce domaine (OCDE et *Department of Education* des États-Unis, 1999). L'une des conclusions de la conférence a été qu'un examen thématique international pourrait être un instrument utile pour recenser et analyser les leçons de l'expérience en matière d'éducation et de formation des adultes et pour comprendre comment le cadre d'action et l'environnement institutionnel pourraient être plus propices. À la fin de l'année 1998, le comité de l'Éducation de l'OCDE a lancé cet examen thématique de l'apprentissage des adultes en tant qu'activité menée conjointement avec le comité de l'Emploi, du travail et des affaires sociales.

L'objectif de cette activité est d'analyser les options de politiques d'apprentissage des adultes dans différents contextes. Il s'agit d'examiner si les opportunités d'apprendre sont appropriées, comment élargir l'accès et la participation des adultes à l'éducation et à la formation et comment cet apprentissage répond au marché du travail. Les autres questions qui sont analysées sont les suivantes : les particularités de la participation et de la non participation des adultes à l'éducation et à la formation ; les diagnostics des problèmes qui surviennent du fait de ces particularités ; les politiques mises en place et les dispositions institutionnelles utilisées par les États membres de l'OCDE pour développer les opportunités d'apprendre pour les adultes ; les options qui peuvent être considérées comme des "pratiques exemplaires" dans diverses circonstances institutionnelles et la manière dont elles peuvent être appliquées plus largement à l'intérieur du pays et dans d'autres pays.

Une réunion de représentants nationaux a eu lieu à Paris en juin 1999 pour discuter le cahier des charges et identifier les pays intéressés à participer. Suite à cela, neuf pays participent à l'examen : le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Une équipe composée de trois experts, dont un rapporteur, venant de pays différents et de divers horizons (comme la pédagogie, l'éducation, l'économie ou les sciences sociales) et de deux membres du Secrétariat de l'OCDE se rendent dans chaque pays. Chaque visite dure une dizaine de jours et permet aux experts d'étudier les questions relatives à la fois à l'éducation et au marché du travail. Chaque pays prépare un rapport de base rédigé selon le cahier des charges accepté par les représentants des pays et par le Secrétariat de l'OCDE.

La visite dans le pays permet aux experts d'analyser l'apprentissage des adultes à partir du rapport de base, de discussions avec des représentants du gouvernement, de l'administration, des employeurs, des syndicats et des professionnels ainsi que grâce à des visites sur le terrain. Après chaque visite, le rapporteur, aidé de l'équipe d'experts, prépare une note de synthèse analysant les principaux problèmes posés par l'apprentissage des adultes et les mesures prises pour y faire face. Cette note est structurée à partir de quatre grands thèmes pour faire face aux difficultés qui freinent la participation des adultes aux activités d'éducation et de formation tout au long de la vie : l'inadéquation des incitations et des motivations à apprendre offertes aux adultes ; la complexité des articulations entre les différents dispositifs de formation et l'absence de transparence quant aux résultats que les individus peuvent en attendre, que le cadre de formation soit institutionnalisé ou non ; l'inadéquation des méthodes d'enseignement et de formation ; et l'absence de coordination entre les diverses actions des pouvoirs publics qui influent directement ou indirectement sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Un rapport comparatif final traitera des différentes questions abordées et présentera dans une perspective comparative les réponses possibles en termes de politiques, à partir des éléments récoltés dans les pays participants.

1.2 La participation du Portugal à l'examen thématique

L'examen s'est déroulé du 12 au 19 mars 2001. Les membres du groupe de pilotage du Portugal, les auteurs du rapport de base et les membres de l'équipe d'experts sont présentés par les annexes 1 et 2. Il convient de souligner que cette note de synthèse n'aurait pu voir le jour sans la participation active et attentive des membres du groupe de pilotage ainsi que des très nombreuses personnalités qui ont répondu aux questions de l'équipe d'experts et fourni une information directe et précieuse, qui a beaucoup contribué à la texture et aux conclusions de la présente note.

L'Agence nationale pour l'éducation et la formation des adultes (ANEFA) a organisé ce programme de visites, associant les représentants du Ministère de l'Éducation, du Ministère du Travail et de la Solidarité et un grand nombre d'intervenants qu'ils appartiennent à des organisations publiques, des établissements d'éducation, des centres de formation professionnelle, des firmes ou encore des organisations non gouvernementales dont l'annexe 3 fournit la liste complète. Il faut aussi mentionner les auteurs du rapport de base qui ont livré un panorama très riche et remercier tout particulièrement la Présidente et les membres de l'ANEFA, qui ont été la cheville ouvrière de l'organisation de cette visite.

Le Portugal a demandé de centrer l'examen thématique sur la population adulte qui est peu scolarisée et faiblement qualifiée. L'examen de la situation du Portugal en matière de formation de cette population livre des enseignements intéressants qui dépassent le cadre de ce pays. Il ressort d'abord que l'approche concerne tout autant la question de la citoyenneté et de l'insertion sociale que l'impact de la formation sur l'emploi et l'employabilité. Cet entrelacement des deux objectifs constitue un thème récurrent et important apparu tout au long des visites et discussions avec les divers responsables. Ensuite, l'insuffisance de qualification formelle telle que la cernent les statistiques internationales est clairement reconnue comme l'un des obstacles majeurs à la poursuite d'une vigoureuse croissance et au maintien de la cohésion sociale du Portugal dans la période marquée par l'approfondissement du marché unique associé à l'euro, les perspectives d'extension de l'Union européenne, mais aussi la mise en concurrence avec le reste du monde pour certaines industries clés du Portugal. Compte tenu de l'originalité des politiques suivies, par exemple en matière de certification simultanée des compétences professionnelles et des connaissances, cette note peut être utile à d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes et qui n'ont pas participé à la première série de comparaisons internationales menées par l'OCDE en collaboration avec les gouvernements nationaux. Enfin, cette initiative qui résulte de la coordination des Ministres de l'Éducation et des Ministres du Travail et de la Solidarité trouve son correspondant dans l'évolution de l'organisation de la formation des adultes au Portugal, avec par exemple la création d'une agence nationale exclusivement consacrée à cet objectif et qui est organisée sous la double tutelle de ces deux ministères. Ainsi les

enseignements de la présente note livrent certaines meilleures pratiques dont pourraient utilement s'inspirer nombre de pays qui font pourtant face à des problèmes d'insuffisance de la formation des adultes moins aigus.

1.3 L'organisation générale de la note de synthèse

La note de synthèse suit le plus fidèlement possible les suggestions du Secrétariat de l'OCDE afin de mieux assurer la comparabilité de l'analyse du Portugal avec celle des autres pays sous revue. Le chapitre 2 présente le contexte général de l'apprentissage des adultes. Il replace d'abord en perspective historique la question de la faible qualification de la majorité de la population active portugaise. Ce problème est rattaché aux spécificités de la spécialisation du Portugal ainsi qu'aux particularités de son histoire politique et sociale. Sont ensuite présentés les différents acteurs clés contribuant à la formation des adultes. Pour une présentation plus complète, il est recommandé de se reporter au rapport de base du Portugal, très riche dans sa description de la variété des acteurs intervenant dans le champ de la formation des adultes (ANEFA, 2001b).

Le cœur de la note de synthèse est constitué du chapitre 3 qui examine les forces et les faiblesses du système actuel autour de quatre grands thèmes. Comment améliorer la participation et la motivation des adultes ? Est-il possible de mieux intégrer l'offre de formation aux attentes des participants potentiels ? Peut-on relever la qualité et la diversité des actions de formation, grâce en particulier à des pédagogies centrées sur les particularités des adultes ? Enfin et surtout, que penser de la cohérence et de l'efficacité des actions gouvernementales et dans quelles directions serait-il souhaitable qu'elles soient réformées ?

Finalement le chapitre 4 livre les principales conclusions de la note de synthèse qui sont les suivantes (Tableau 1).

1. Face à la persistance en longue période d'un équilibre marqué par de faibles qualifications, des salaires peu élevés, les autorités portugaises en charge tant de l'éducation que de l'emploi et de la solidarité ont manifesté dans les années récentes une claire prise de conscience du caractère préoccupant de cette situation même si prévaut un faible taux de chômage. L'urgence d'une stratégie correctrice est encore renforcée par les perspectives ouvertes par la société et l'économie de l'information, la prochaine admission des nouveaux membres dans l'Union européenne et la mobilité du capital en direction des pays extra européens à faibles salaires, autant de transformations qui concurrencent directement les industries traditionnelles du Portugal. Un ensemble de mesures et l'accord entre partenaires sociaux de février 2001 ont d'ores et déjà dessiné les lignes d'un ambitieux plan d'action à moyen-long terme.
2. L'adhésion du Portugal à l'Europe a permis, depuis 1986, le financement d'un large volume de formation en fonction des directives européennes, ce qui n'a pas manqué de relever les niveaux des qualifications. Pourtant, en l'absence de procédures de reconnaissance explicite des compétences et des connaissances dont ont bénéficié les adultes concernés par ces programmes, il n'est pas évident que le handicap en terme de qualification ait été comblé. Les comparaisons internationales portant sur la littératie, au-delà des difficultés méthodologiques rencontrées, suggèrent une réponse négative. Dans cette perspective, le Portugal a mis en œuvre un système national de reconnaissance, validation et certification des compétences dont on peut attendre un double effet. D'abord une évaluation de l'effort de formation qui reste à accomplir pour satisfaire au référentiel de connaissances requis par les emplois futurs, ensuite et surtout l'incitation des adultes à entreprendre des actions de formation car leurs résultats feraient l'objet d'une évaluation, permettant à terme la reconnaissance des compétences et leur prise en compte dans l'évolution de la carrière et celle des salaires. Bien

qu'à ses débuts, il s'agit d'une expérience exemplaire dont pourraient s'inspirer d'autres pays, même si le handicap des qualifications est en général moindre.

Tableau 1 : Une vue synoptique des principales conclusions de la note de synthèse
Difficile héritage, pertinence de la stratégie

| Faiblesses et difficultés | Forces et exemplarité |
|---|---|
| 1. Trop lente amélioration d'un équilibre de faible qualification et de bas salaires, mais quasi plein-emploi. | 1. Une prise de conscience générale et une mobilisation des acteurs à tous les niveaux de responsabilité en faveur de la formation des adultes. |
| 2. À partir de 1986, les programmes européens permettent de développement de la formation, sans procédure de reconnaissance des compétences. | 2. Exemplarité du système national de centres de reconnaissance, validation et certification des connaissances (CRVCC) : révélation des qualifications, incitation à la formation, plus grande transparence du système. |
| 3. Pour une large part, les difficultés de formation des adultes tiennent à l'insuffisance de leurs connaissances scolaires, tant pour les plus âgés qu'une fraction des jeunes au sortir de l'école. | 3. Originalité de la méthodologie des CRVCC : la prise en compte des compétences professionnelles dans l'évaluation des connaissances scolaires. Reconnaissance des différences entre pédagogie et andragogie. |
| 4. Une politique de l'offre de la part de l'État, grâce à la normalisation des procédures, exerce des effets de masse, mais prend difficilement en compte l'hétérogénéité et la différenciation des demandes de formation. | 4. Multiplicité d'innovations à la base : formation à partir de la citoyenneté, liens entre changements organisationnels et formation mis en avant par certaines associations professionnelles, approche intégrée au sein de groupes industriels. |
| 5. Traditionnellement, cloisonnement des départements ministériels de l'Emploi d'un côté, de l'Éducation de l'autre et longueur des procédures visant à leur coopération au titre de la formation des adultes. | 5. En réponse aux initiatives à la base, par exemple en provenance des associations de développement local, une agence commune (ANEFA) est chargée de piloter la formation des adultes et de capitaliser les expériences. |
| 6. L'approfondissement de la concurrence lié à l'euro, l'admission de nouveaux États membres et le mouvement de délocalisation pèsent sur les perspectives d'une croissance du Portugal qui ne seraient fondées que sur le couplage bas salaire – faible qualification. | 6. Cohérence et ambition de l'accord de concertation de février 2001 entre les partenaires sociaux et l'État. Il développe l'ensemble des stratégies en faveur de la formation : formation professionnelle au sortir du système scolaire, formation continue,... |
| 7. Le retard du Portugal et la nécessité de trouver une modalité de financement de la formation des adultes après 2006 incitent les responsables à se tourner vers les modèles étrangers (français, suédois, allemand) afin d'y trouver des sources d'inspiration, mais la situation du Portugal est largement originale au sein de l'Union européenne. | 7. L'Irlande constitue sans doute le point de comparaison le plus utile pour le Portugal, mais l'essentiel consiste pour le Portugal à se doter des instruments d'observation et d'évaluation lui permettant de mesurer l'impact des dispositifs institutionnels originaux dont la mise en place a été décidée depuis la fin des années 90. |

3. Il apparaît clair aux acteurs concernés que les difficultés de formation des adultes tiennent, pour nombre d'entre eux, à l'insuffisance de leurs connaissances au sortir du système

scolaire. Au Portugal le problème n'appartient pas seulement au passé puisque, même dans les années récentes, l'échec scolaire chez les moins de vingt-cinq ans pèse durablement sur leur capacité de progression professionnelle. Bien que ce point n'entre pas dans le cadre de l'examen de la formation des adultes au sens strict qui a fait l'objet d'un précédent rapport (OCDE, 1999a), il est apparu important à l'équipe d'experts de souligner l'intérêt de corriger cette faiblesse structurelle qui se retrouve dans nombre d'autres pays¹. En réponse, les autorités portugaises, à travers la création de l'ANEFA, ont été amenées à une création institutionnelle originale permettant en l'occurrence la prise en compte des compétences professionnelles dans l'évaluation des connaissances scolaires. Au niveau local, nombre de formateurs des adultes montrent un intérêt certain quant au développement d'une pédagogie propre aux adultes, l'andragogie.

4. Si la vigoureuse politique d'offre de formation par les autorités publiques a permis d'impliquer un grand nombre d'adultes dans les opérations de formation, à travers des programmes normalisés, il n'est pas évident que la prise en compte des spécificités et de la variété des demandes ait été aussi complète qu'il aurait été souhaitable. D'une part la centralisation du système ne permet pas toujours de détecter les meilleures pratiques à la base et de les diffuser ensuite. D'autre part, les besoins des petites et moyennes entreprises (PME), pourtant majoritaires dans l'économie portugaise, ne sont que très imparfaitement pris en compte, au-delà du rôle que jouent certaines associations professionnelles. De leur côté, les associations de développement local ont eu, dans le passé et encore aujourd'hui, un impact déterminant pour proposer des formes originales d'attraction et de formation des adultes. On pourrait souhaiter aussi qu'une plus grande attention soit accordée aux expériences, parfois exemplaires, que mènent tant de grandes entreprises en matière de formation permanente, que des associations non gouvernementales qui utilisent le vecteur de la citoyenneté pour favoriser l'accès à la formation.
5. Le système de formation des adultes fait ressortir un grand nombre d'institutions et d'organisations dont l'architecture n'est pas toujours évidente, ainsi qu'un certain cloisonnement des départements ministériels qui ont la charge de cette formation. L'expérience récente montre que la coopération entre divers ministères est possible mais qu'elle prend du temps pour livrer ses fruits. On peut se demander si des ajustements institutionnels du type de ceux qui font collaborer le Ministère de l'Éducation et le Ministère du Travail et de la Solidarité ne devraient pas être accentués et stimuler d'autres rapprochements entre ministères en matière de formation. Par ailleurs, la régionalisation de la formation actuellement réalisée correspond, semble-t-il, plus à une déconcentration de la politique de l'État central qu'à une décentralisation des responsabilités en matière de financement et d'offre de formation vers les régions.
6. Nombre d'incertitudes pèsent sur la trajectoire de croissance du Portugal à l'horizon d'une ou deux décennies. Compte tenu de la spécialisation du Portugal, il convient sans doute de distinguer des stratégies différenciées selon qu'elles s'adressent aux secteurs directement exposés à la concurrence, aux secteurs plus abrités de type construction, ou encore qu'elles portent sur les soins aux personnes. Ainsi la politique de formation doit tenir compte de l'hétérogénéité des qualifications, caractéristique léguée par l'histoire de l'éducation et de la formation au Portugal. C'est tout l'intérêt de l'accord de concertation sociale, conclu en

1. Parmi les neuf pays qui participent à l'examen thématique, le Danemark et l'Espagne ont à la fin des années 90 respectivement 22 et 32 pour cent des 15-29 qui ont quitté l'enseignement sans avoir atteint le niveau du secondaire supérieur. Le pourcentage est de 47 pour cent au Portugal (Tableau C2.4, OCDE, 2000)

février 2001, entre les différentes associations patronales, les syndicats et le gouvernement que de fournir une analyse rigoureuse et proposer une stratégie cohérente pour lever les différents obstacles qui reproduisent la faible qualification de la main-d'œuvre au Portugal. Il sera essentiel à l'avenir de suivre les conséquences pratiques de cet accord, trop récent pour que l'on puisse porter un jugement assuré sur ses conséquences à long terme.

7. Concernant le financement de la formation des adultes, les autorités portugaises sont conscientes du fait qu'il faut préparer l'après 2006, date à laquelle les aides européennes ont toutes chances de se réduire avec l'entrée de nouveaux pays dans l'Union européenne, de sorte que sera posée la question de la rationalisation et réforme du système actuel. S'il est utile de se référer à d'autres systèmes européens, respectivement français, allemand ou scandinave, il ne faudrait pas oublier que la spécificité des problèmes portugais pourrait être utilement éclairée par référence à un pays tel que l'Irlande qui, partant d'une situation assez voisine dans les années 60, a progressé considérablement dans la direction d'un relèvement des compétences. Mais l'essentiel est sans doute que les ambitieuses réformes déjà lancées au Portugal fassent l'objet d'un effort d'évaluation malgré la difficulté intrinsèque d'un tel exercice. En effet, le système en gestation pour la formation des adultes est très largement original et appelle en conséquence un renouveau des recherches et d'études permettant d'éclairer les nécessaires ajustements qui viendront au fur et à mesure des déséquilibres apparus dans la mise en œuvre des réformes décidées dans la seconde moitié des années 90.

2. Le contexte de la formation des adultes

2.1 Les trois difficultés de la formation des adultes au Portugal

Scolarité courte

Compte tenu de l'extension de l'accès à l'éducation primaire, secondaire puis supérieure, la plupart des pays enregistrent une qualification de la population active dans son ensemble moindre que les générations plus jeunes qui sortent aujourd'hui du système éducatif. La situation du Portugal est cependant extrême dans la mesure où c'est le pays de l'OCDE où cet écart est, semble-t-il, un des plus marqué. En effet, en 1996, 9,8 % de la population active n'avait aucune instruction, 39,5 % n'avait accompli qu'une scolarité de 4 ans, 16,9 % de 6 ans. Au total 62,6 % de la population a suivi une scolarité courte (6 ans au plus) et se trouve donc avoir *a priori* un faible niveau de connaissances scolaires (Tableau 2).

Des divers contacts pris au cours de l'examen, ressort un large accord des acteurs à tous les niveaux – Ministres, secrétaires d'État, responsables d'associations locales de développement, directeurs d'associations professionnelles, entrepreneurs, syndicalistes, directeur de centres de formation et formateurs eux-mêmes – quant au double objectif de la formation des adultes : l'inclusion sociale et la citoyenneté d'une part, l'accès à un emploi plus qualifié de l'autre. De fait, les associations de proximité peuvent user de la citoyenneté pour amorcer une demande de formation professionnelle, telle est l'impression donnée par certaines visites, même si l'on ne dispose pas de démonstrations empiriques claires d'une telle synergie, probable dans le cas du Portugal.

Tableau 2 : Population active totale par niveau d'éducation (1996)

| Niveau d'éducation | Total | Pourcentage |
|---------------------------------|------------------|--------------|
| Aucun | 469 077 | 9,8 |
| Enseignement élémentaire | | |
| Premier cycle (4 ans) | 1718 353 | 35,9 |
| Second cycle (6 ans) | 808 919 | 16,9 |
| Troisième cycle (9 ans) | 694 043 | 14,5 |
| Enseignement secondaire | 545 661 | 11,4 |
| Enseignement moyen et technique | 162 741 | 3,4 |
| Enseignement supérieur | | |
| Études Doctorales | 354 201 | 7,4 |
| Études Post-doctorales | 33 505 | 0,7 |
| TOTAL | 4 786 500 | 100,0 |

Source : INE-Enquête sur l'emploi, 1996, Tableau 1 dans ANEFA (2000e).

Rupture des générations en matière de qualification

Si l'on s'intéresse à la distribution par âge, apparaît une rupture des générations en matière de qualification. La sous-instruction scolaire concerne 86,4 % de la population âgée de plus de 65 ans mais elle est encore de 67,2 % pour le groupe d'âge 45-64 ans et de 35,5 % pour le groupe des 25-44 ans, pour ne plus concerner que 14,3 % des 14-24 ans (Tableau 3). Ces chiffres portent sur 1996 et il est logique d'anticiper qu'une amélioration est intervenue depuis lors. Pourtant, cette pyramide des âges n'est pas sans conséquence sur les enjeux de la formation des adultes. Pour reprendre l'expression imagée d'une des personnalités rencontrées au cours de la visite : « La jeune génération des moins de 35 ans a pour référence

Tableau 3 : Population active par niveau d'éducation et groupe d'âge (1996)

| Niveau d'éducation | 14-24 ans % | 25-44 ans % | 45-64 ans % | 65 ans et plus % |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|
| Aucun | 2,3 | 3,1 | 15,9 | 51,1 |
| Enseignement élémentaire | | | | |
| Premier cycle (4 ans) | 12,0 | 32,4 | 51,3 | 35,3 |
| Second cycle (6 ans) | 39,0 | 19,1 | 6,5 | 2,7 |
| Troisième cycle (9 ans) | 23,6 | 15,7 | 10,5 | 3,9 |
| Enseignement secondaire | 18,6 | 14,6 | 5,3 | 1,6 |
| Enseignement moyen et technique | 1,4 | 4,0 | 3,7 | 1,3 |
| Enseignement supérieur | | | | |
| Études Doctorales | 3,1 | 10,2 | 6,0 | 3,4 |
| Études Post-doctorales | 0,0 | 0,9 | 0,8 | 0,2 |

Source : INE-Enquête sur l'emploi, 1996, Tableau 1 dans ANEFA (2000e).

le modèle américain en matière de représentations et de stratégies en matière d'éducation, alors que pour les plus de 35 ans le travail prime sur l'éducation ». Ainsi le Portugal combinerait des traits des États-Unis et de la Turquie.

Ce « fossé générationnel » est l'expression directe de l'histoire de l'éducation et de la formation professionnelle au Portugal, mais aussi de son histoire politique sur près d'un siècle (Tableau 4). Pendant toute la première moitié du XX^e siècle, l'éducation obligatoire a rarement dépassé 4 ans, l'évolution vers une scolarité obligatoire (de 6 à 9 ans) n'intervenant qu'à partir des années 80, soit une date tardive par

Tableau 4 : Les dates importantes pour l'analyse du problème des adultes peu qualifiés

| Scolarité obligatoire | | Système d'éducation et de formation | |
|-----------------------|---|-------------------------------------|---|
| 1911 | 3 ans | | |
| 1919 | 5 ans | | |
| 1927 | 4 ans | | |
| 1930 | 3 ans | | |
| | | 1947 | Réforme de l'enseignement technique qui durera jusqu'en 1972 |
| 1956 | 4 ans pour les garçons, 3 ans pour les filles | | |
| 1960 | 4 ans pour les filles et les garçons | | |
| | | 1962 | Création du Fonds de développement de la main-d'œuvre [FDMO] et de l'Institut de formation accélérée [IFPA] |
| 1964 | 6 ans | | |
| | | 1975/6 | Unification des 7,8,9 années de scolarité. Suppression de l'enseignement technique |
| 1979 | Conditions assurant une scolarité effective de 6 ans | 1979 | Création de l'Institut d'emploi et de formation professionnelle [IEFP] |
| | | 1984 | Création d'un système d'apprentissage |
| | | 1985 | Réforme de l'IEFP |
| 1986 | 9 ans (de 6 à 15 ans) | 1986 | Accès au FSE |
| | | 1989 | Création des Écoles professionnelles |
| | | 1992 | Création du Système national de certification professionnelle. Création de l'OIEFP |
| | | 1997 | Création des cours d'éducation formation Création de l'INOFOR |
| | | 1998 | Création d'une mission sur le développement de l'éducation et de la formation des adultes |
| | | 1999 | Création de l'ANEFA |
| 2001 | 10 ^e année à vocation professionnelle pour tous les jeunes qui ne continuent pas leurs études et ont terminé leur 9 ^e année à 15 ans. | 2001 | Garantie de droits à la formation et éducation post-scolaire par l'accord entre partenaires sociaux. |

Sources : CEDEFOP (1999) et Alonso, Imaginario et al. (2000).

rapport aux pays qui ont connu un développement économique équivalent. De plus, la révolution des œillets a supprimé l'enseignement technique au profit d'une unification de la scolarité. Ce n'est qu'en 1984 qu'est créé un système d'apprentissage. En 1986 l'accès au Fonds Social Européen (FSE) marque la relance de la formation professionnelle, tant récurrente qu'initiale. En 1989 sont créées les écoles professionnelles puis sont créés divers instituts chargés d'observer l'évolution de l'emploi et de la formation professionnelle (Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle, OEFP) ou encore de favoriser l'innovation dans la formation (Institut pour l'innovation dans la formation, INOFOR). Le lancement de l'ANEFA approfondit la coordination des efforts du gouvernement en faveur de la formation (Encadré 7, infra).

Faiblesse de la qualification reconnue chez les adultes

À cet héritage de l'histoire politique et sociale, s'ajoutent les changements structurels qui sont attendus pour la présente décennie. En effet, l'économie portugaise a crû plus rapidement que la moyenne de l'Union européenne, grâce à un rattrapage technologique et organisationnel, mais elle reste largement spécialisée dans les secteurs tels que le textile, le cuir, le bois et l'industrie légère. Il est à cet égard frappant que le Portugal soit le pays qui, même à l'horizon 2004, manifeste une proportion aussi importante de basses qualifications et surtout la vitesse de résorption la plus lente parmi l'ensemble des pays (Tableau 5). Le contraste avec l'Irlande mérite analyse puisque ce pays est censé rejoindre progressivement le club des pays à qualifications élevées, distançant ainsi le Royaume-Uni. La faiblesse des qualifications telles qu'elles sont reconnues par les entreprises et le système statistique est donc manifeste au Portugal.

Tableau 5 : Comparaison internationale de la part de la population employée à faible qualification

| Pays | 1992 | 1995 | 2004 (Prévision DE/MQE) |
|-----------------|------|------|----------------------------|
| Portugal | 77,4 | 75,6 | 68,4 |
| Espagne | 68,2 | 62,5 | 42,9 |
| Italie | 57,8 | 55,3 | 43,9 |
| Grèce | 58,1 | 52,5 | 40,2 |
| Royaume-Uni | 46,7 | 42,7 | 36,7 |
| Irlande | 46,1 | 41,2 | 30,8 |
| France | 60,1 | 32,7 | 23,3 |
| Belgique | 37,6 | 32,8 | 22,1 |
| Danemark | 27,5 | 20,2 | 18,4 |
| Allemagne | 17,4 | 15,9 | 16,7 |

Les faibles qualifications sont définies comme les niveaux 0 à 2 de la classification internationale du type d'éducation (CITE-UNESCO) c'est-à-dire un enseignement de base inférieur ou égal à 9 années de scolarité.

Source : EUROSTAT, Tableau 2 dans ANEFA (2000e).

2.2 Les principaux facteurs sociaux, économiques et politiques qui affectent la formation des adultes

Or, la spécialisation traditionnelle du Portugal, en particulier dans les secteurs précédemment mentionnés, se trouve directement menacée par des changements largement prévisibles :

- D'abord, compte tenu des différentiels de salaires et des possibilités de transferts organisationnels plus aisés que par le passé grâce à la codification des procédures qui est autorisée par les techniques de l'information, l'investissement a de fortes chances de se diriger vers de nouvelles zones, par exemple l'Inde pour le textile selon certains des interlocuteurs rencontrés au cours de la visite.
- Ensuite, le parachèvement du marché intérieur européen qu'annonce le passage à l'euro et l'adhésion de nouveaux pays risque de mettre le Portugal en concurrence avec certaines des économies d'Europe centrale ou de l'est, tant en matière de marchés que de localisation des investissements et d'accès au FSE.
- Enfin, la progressive évolution vers l'économie de l'immatériel, de l'information et de la connaissance risque d'être un élément déterminant de la croissance à long terme. Or la disponibilité d'une population active dont la qualification moyenne est élevée apparaît un élément déterminant des perspectives de croissance ouvertes aux différentes économies européennes. Pour le Portugal, en l'absence de politiques actives le fossé générationnel serait encore aggravé par le fossé numérique.

La faiblesse de la formation de base de la majorité de la population

Dans les pays où l'éducation de base est établie de longue date et rendue accessible à la majorité, voire la quasi-totalité de chaque cohorte, la question de la formation des adultes porte principalement sur les moyens de compenser l'obsolescence des compétences professionnelles du fait de l'évolution technique propre à chaque secteur. Le possible basculement d'une économie du travail et de la production à une économie de la conception et de l'information met au premier plan la question de la formation tout au long de la vie. Ce thème, lancé par des organisations internationales telles que l'UNESCO et l'OCDE, a été repris par l'Union économique européenne qui, lors du sommet de Lisbonne au premier semestre 2000, a fait du passage à l'économie et à la société de l'information une priorité partagée par l'ensemble des pays membres. Le Portugal adhère à cet objectif et l'accord entre partenaires sociaux de février 2001 témoigne d'un début d'application de cette stratégie de formation tout au long de la vie puisque pour la première fois est reconnu un droit à la formation récurrente pour l'ensemble des salariés.

Mais la difficulté principale de la formation des adultes au Portugal tient aussi et surtout à l'insuffisance de la formation de base qui hypothèque la possibilité même d'une formation récurrente de type professionnel. Faute de connaissances suffisantes en matière de maîtrise de l'écriture, de la lecture et d'opérations mathématiques élémentaires, l'acquisition des compétences techniques s'avère difficile, voire impossible s'il s'agit des technologies de l'information et de la communication. Même si l'économie de l'information au sens strict ne peut constituer l'axe directeur de l'économie portugaise au cours de la présente décennie, le mouvement d'abstraction du travail tendra à s'imposer dans la quasi totalité des secteurs de l'activité économique et appellera un relèvement général des connaissances de base.

Dès lors, même si le chômage est relativement faible au Portugal, par rapport à la moyenne européenne, on peut percevoir dès à présent l'impact négatif des faibles qualifications sur les perspectives d'emploi. D'une part, en décembre 1997, parmi les chômeurs adultes, c'est-à-dire de plus de 25 ans, 53,3 % d'entre eux ont suivi un enseignement obligatoire inférieur à 5 ans, alors que ceux qui ont pu avoir une éducation secondaire ne représentent que 10,2 % du nombre de chômeurs. D'autre part, à cette même date, le chômage frappe en proportions presque égales les jeunes de moins de 25 ans, selon qu'ils ont suivi un cycle de 6 ans, de 9 ans ou qu'ils ont pu atteindre l'enseignement secondaire. Pour leur part, les titulaires de l'enseignement intermédiaire ou supérieur représentent une fraction de l'ordre de 7,1 % du chômage total des jeunes (Tableau 6).

Tableau 6 : Chômage selon l'âge et le niveau d'éducation (décembre 1997)

| Niveau d'éducation | Chômage des jeunes (< 25 ans) | | Chômage des adultes (25 ans et +) | |
|--|----------------------------------|-------|--------------------------------------|-------|
| | Effectif | % | Effectif | % |
| Aucun | 808 | 0,9 | 32 772 | 10,4 |
| Enseignement élémentaire | | | | |
| Premier cycle (4 ans) | 7 151 | 7,8 | 134 680 | 42,9 |
| Second cycle (6 ans) | 26 490 | 28,8 | 61 117 | 19,5 |
| Troisième cycle (9 ans) | 21 308 | 23,2 | 37 179 | 11,8 |
| Enseignement secondaire | 29 507 | 32,2 | 32 112 | 10,2 |
| Enseignement moyen, technique et supérieur | 6 557 | 7,1 | 16 284 | 5,2 |
| Total | 91 820 | 100,0 | 314 144 | 100,0 |

Source : IEF, Tableau 4 dans ANEFA (2000e).

Cette référence à la composition du chômage par âge et niveau d'éducation invite à souligner une autre particularité du contexte économique et social portugais. En effet dans la plupart des autres pays européens, c'est la montée puis la persistance du chômage et la prise de conscience que le diplôme et/ou la formation professionnelle ou encore l'apprentissage constituaient la meilleure garantie contre le sous-emploi et la précarité de l'emploi qui ont mis au premier plan la question de la formation, tant des jeunes au sortir du système éducatif que des adultes. Or, ici, le chômage n'a jamais atteint des niveaux suffisamment élevés pour susciter cette prise de conscience. De plus, comme les jeunes même sans qualification trouvent relativement aisément un emploi dans des secteurs tels le bâtiment, les travaux publics ou les services, ils préfèrent prendre immédiatement un emploi plutôt que décider de se former pour un emploi plus qualifié. Ainsi en 1995, au sein de la population des 20-24 ans, le taux de chômage était le plus bas pour les niveaux scolaires les plus modestes, en opposition avec ce que l'on observait à la même date dans le reste de l'OCDE (OCDE, 1999a, p. 5). Nombre de personnes rencontrées lors de la visite ont souligné combien la culture du travail tendait à l'emporter sur celle de l'investissement dans l'éducation. Ainsi s'entretiendrait un cycle vicieux dans lequel l'offre d'emplois peu exigeants en termes de qualification inciterait à un sous-investissement en éducation et formation.

Dans le prolongement de cette constatation est fréquemment revenue l'idée selon laquelle la culture portugaise exercerait un rôle défavorable sur la possibilité d'une vigoureuse politique de formation des adultes. Il s'agirait de l'héritage d'une société encore pauvre il y a quelques décennies et qui en conséquence n'aurait pas pris conscience des bénéfices, tant individuels que collectifs, à tirer d'un investissement dans l'éducation et la formation. L'équipe d'experts de l'OCDE lors de sa visite au Portugal, sans nier l'importance des aspects culturels qui influent sur les décisions de formation, a acquis l'impression que cette culture du travail était loin de constituer une fatalité. Trois indices en faveur de cette hypothèse.

Les incitations économiques tout autant que la culture du travail

Bien que cet aspect soit hors du champ d'investigation de la présente note, il n'est pas sans intérêt de noter qu'une fraction notable des jeunes portugais s'engage dans les études universitaires, alors même que dans certains cas elles ne conduisent pas à un emploi hautement qualifié, démentant les espérances initiales de ces étudiants. N'est-ce pas le signe que diplôme et éducation représentent une valeur pour la société portugaise, même si en l'occurrence l'intérêt ne porte pas sur la formation professionnelle continue ?

Lors des visites de centres de formation des adultes, nombre de personnes en formation ont au contraire insisté sur le fait que tout dépendait du milieu et des circonstances. Le fait pour des grands parents, ou même des parents, de pouvoir suivre la scolarité de leurs petits enfants ou enfants constitue dans certains cas une motivation précieuse pour la fréquentation et l'assiduité aux cours pour adultes organisés par des associations locales. De même, des centres de formation professionnelle ont constaté qu'une fois le chef d'entreprise convaincu par sa propre formation de la valeur qu'aurait celle de ses salariés, s'exprimait une demande forte de mise à niveau des connaissances et des compétences (Encadré 1). Ainsi, les raisons culturelles bloquant la demande de formation peuvent être dépassées par la mobilisation d'autres traits de la culture portugaise : valeurs familiales, esprit d'entreprise.

De plus, la culture portugaise a beaucoup évolué au cours des quinze à vingt dernières années. Peut-être faut-il se souvenir que la culture d'aujourd'hui, réputée immémoriale et invariante n'est jamais que l'innovation d'avant hier dont l'origine a été oubliée. Cette constatation s'applique tout particulièrement aux relations entre culture, formation et développement. Pour reprendre l'analyse imagée d'une personnalité de la formation des adultes, Alberto Melo : « lorsque le fado est remplacé par le rock, les attitudes à l'égard du développement et de la formation changent... ! » Même si les adultes ne sont pas nécessairement sensibles aux goûts musicaux des nouvelles générations, il serait abusif de ne pas analyser simultanément l'évolution de la culture et de l'économie, mouvement auquel éducation et formation contribuent.

Ce sentiment est corroboré par une enquête d'opinion menée en 1995, portant sur la formation tout au long de la vie, enquête menée simultanément pour un ensemble de pays. Il en ressort que 68 % des Portugais apprécieraient de continuer à apprendre et recevoir une formation tout au long de la vie, soit un taux de réponse équivalent à celui que donnent les Irlandais ou encore les Néerlandais (Tableau 7). Pour autant qu'une même question parvienne à cerner la diversité des styles nationaux, il semblerait donc que le Portugal occupe une position moyenne en matière de sensibilisation à l'éducation. Il est sans doute abusif de considérer la culture comme un obstacle irrémédiable aux efforts des autorités publiques en vue de développer la formation des adultes.

Tableau 7 : Pourcentage de personnes qui apprécieraient de continuer à apprendre et se former tout au long de la vie

| | | | | | | | |
|---------------|-------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------------|
| UE | Belgique | Danemark | Allemagne | Grèce | Espagne | France | Irlande |
| 70 % | 63 % | 91 % | ... | 83 % | 74 % | 79 % | 68 % |
| Italie | Luxembourg | Pays Bas | Autriche | Portugal | Finlande | Suède | Royaume-Uni |
| 65 % | 59 % | 67 % | 47 % | 68 % | 75 % | 76 % | 82 % |

Source : Eurobaromètre 44.0 et 44.1 : sondage sur les attitudes des Européens, réalisé pour chaque pays sur un échantillon représentatif de la population âgée de 15 ans ou plus, Automne 1995 ; Tableau 5 dans ANEFA (2000e).

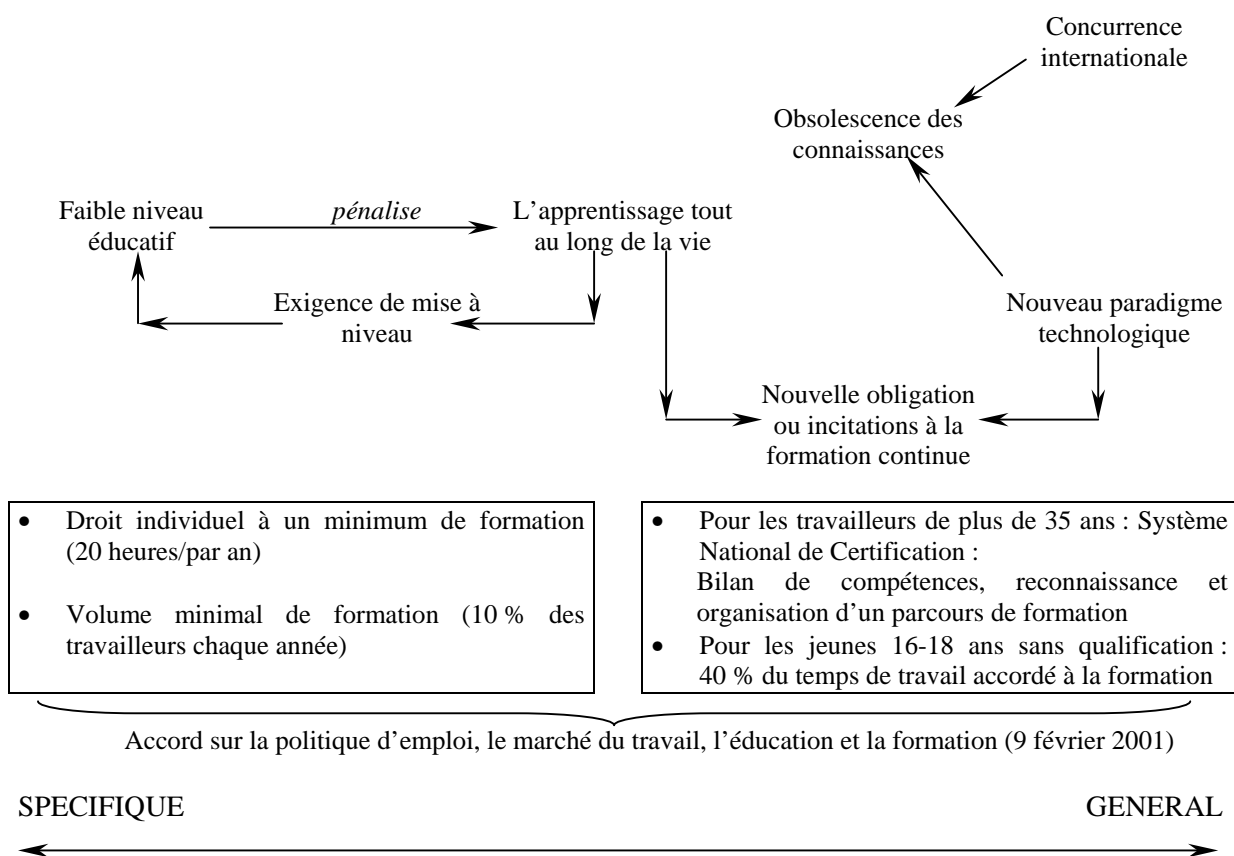
Au demeurant, si l'on juge à travers les décisions d'allocation des ressources, il ressort que la part du budget de l'éducation initiale et continue dans le PIB s'inscrit dans la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 1996, p. 121), soit une part de l'ordre de 5,5 %, très voisine de ce que l'on observe respectivement en Irlande et en Nouvelle Zélande d'un côté, en Autriche et en Hongrie de l'autre. Par contre, il est exact que le niveau d'éducation atteint par l'ensemble de la population est à l'avant dernier rang des pays de l'OCDE, le Portugal ne précédant que la Turquie. Il est préoccupant que cette caractéristique concerne encore les jeunes de moins de 35 ans et pas seulement l'ensemble de la population, dont le faible niveau d'éducation ne fait que transcrire l'histoire de l'enseignement obligatoire au Portugal. (Tableau 4). La

question centrale serait donc celle de l'efficacité et de l'organisation de l'éducation et non pas celle de l'obstacle culturel à son développement.

Dès lors la formation des adultes peut se donner un double objectif : d'une part accorder une seconde chance à ceux qui n'ont pu bénéficier d'une formation scolaire puis professionnelle lorsqu'ils étaient jeunes, d'autre part, élever puis maintenir la compétence professionnelle des actifs, supposant même qu'ils aient disposé d'une formation initiale suffisante. Ces deux composantes se rejoignent dans le cas des adultes à bas niveau d'éducation, au point que le succès de la stratégie visant au relèvement des connaissances scolaires conditionne la seconde, à savoir l'obtention des compétences nécessaires à l'inscription dans les perspectives de l'emploi à un horizon de moyen – long terme. Se surimpose la nécessité de préparer la population portugaise à l'économie et la société de l'information, ce qui introduit une troisième composante dans la politique de formation.

À cet égard, l'expérience portugaise livre deux types d'enseignement, l'un transversal à la plupart des pays, l'autre plus particulier à ceux qui souffrent d'une faible qualification (Figure 1).

Figure 1 : Une vue synoptique de la formation des peu scolarisés/qualifiés au Portugal



- L'accord entre partenaires sociaux du 9 février 2001 institue un droit individuel à un volume minimum de formation pour l'ensemble des actifs, fixé à 20 heures par an, ce montant devant croître au cours du temps et un volume global minimal de formation, en l'occurrence au moins 10 % des travailleurs devant entrer en formation chaque année. De telles mesures, instituées de longue date dans la plupart des autres pays de l'Union économique, dont pour

l'instant les ambitions sont modestes, marquent néanmoins la prise de conscience de l'impératif de formation tout au long de la vie et son inscription dans les relations

- Les dispositifs antérieurement introduits, par exemple au titre des plans nationaux pour l'emploi (National Action Plan, 2000 et 2001) s'attachent au relèvement simultané des connaissances et des compétences pour les actifs dont l'acquis scolaire est le plus faible. Pour les travailleurs de plus de 35 ans, le système national de certification vise à la reconnaissance des compétences acquises de fait par l'expérience professionnelle ; le but est aussi de faciliter l'organisation d'un parcours de formation afin d'obtenir un référentiel de compétences correspondant par exemple à un type d'emploi dans un secteur donné. Pour les jeunes entre 16 et 18 ans, sans qualification, l'accord entre partenaires sociaux précédemment mentionné stipule que 40 % du temps de travail doit être consacré à la formation.

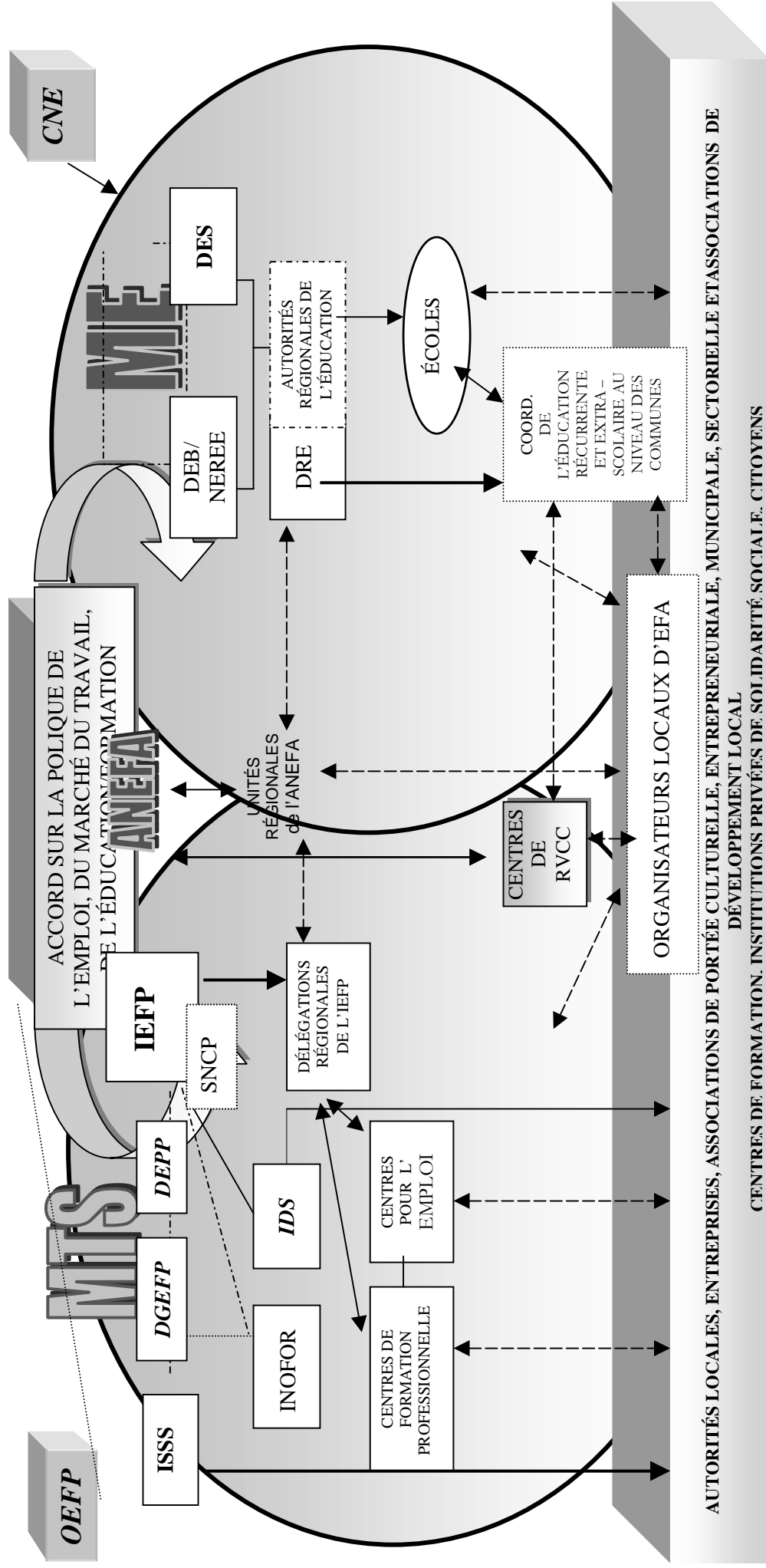
L'héritage historique, comme les décisions prises depuis 1986 et les développements les plus récents de l'action publique suggèrent que le Portugal explore des voies originales en matière de résorption de la faible qualification des travailleurs adultes. Simultanément, l'émergence puis l'affirmation du paradigme des technologies de l'information ouvrent une fenêtre d'opportunité, dont le plan national d'action pour 2000 qui s'inscrit dans le prolongement des engagements pris pour le plan pluriannuel du cadre européen, explore les conséquences en vue d'un rattrapage accéléré, voire même d'une avance du Portugal. En témoigne par exemple la percée du Portugal en matière de cartes de paiement électroniques (OCDE, 1999b). Mutatis mutandis, le fait que les lois sur la formation des adultes interviennent à l'ère de la société de l'information permet une meilleure adéquation aux conditions contemporaines de la compétitivité, par comparaison avec des pays plus avancés mais dans lesquels la formation est encore marquée par l'héritage de la production de masse (Boyer, 2001a).

2.3 Les principaux acteurs impliqués dans la formation des adultes de faible qualification

L'impression première, mais peut-être fallacieuse, des observateurs extérieurs est celle d'un ensemble complexe en permanente évolution pour répondre aux impératifs propres à chaque période et tenter de surmonter les problèmes rencontrés par l'application des précédentes décisions et réformes. Le principe de fonctionnement et la cohérence du système sont donc difficiles à cerner. Le rapport de base fourni par les autorités portugaises (ANEFA, 2001b) ne mentionne pas moins de 119 sigles correspondant à des organismes qui de façon directe ou indirecte participent à l'action de formation (Voir Liste des Sigles et Acronymes jointe à ce rapport). Si même on limite l'analyse aux organismes publics intervenant dans la formation des adultes, on est surpris de noter leur diversité et la complexité de leurs interactions avec les acteurs de la formation sur le terrain : autorités locales, entreprises, associations de divers types, centres de formation, institutions privées de solidarité sociale (Figure 2).

Il est à noter que la situation n'est pas propre au Portugal puisque la plupart des autres examens entrepris dans le cadre de la formation des adultes soulignent ces mêmes points. La généralité du phénomène invite à rechercher les raisons d'une telle situation. Autant la formation initiale s'inscrit dans des objectifs clairs et peut faire l'objet d'organigrammes simples, autant la formation des adultes se diversifie en fonction des trajectoires personnelles, du secteur d'activité et de projets s'inscrivant dans le moyen – long terme, sans oublier l'impact de la conjoncture économique sur le devenir de certaines cohortes. C'est sans doute pourquoi il est si difficile de recourir à la concurrence du marché pour stimuler l'efficacité et l'adéquation de la formation des adultes, tout particulièrement ceux dont la faible qualification pose de redoutables problèmes pédagogiques (Boyer, 2000a).

Figure 2. Complexité des interactions et diversité des acteurs



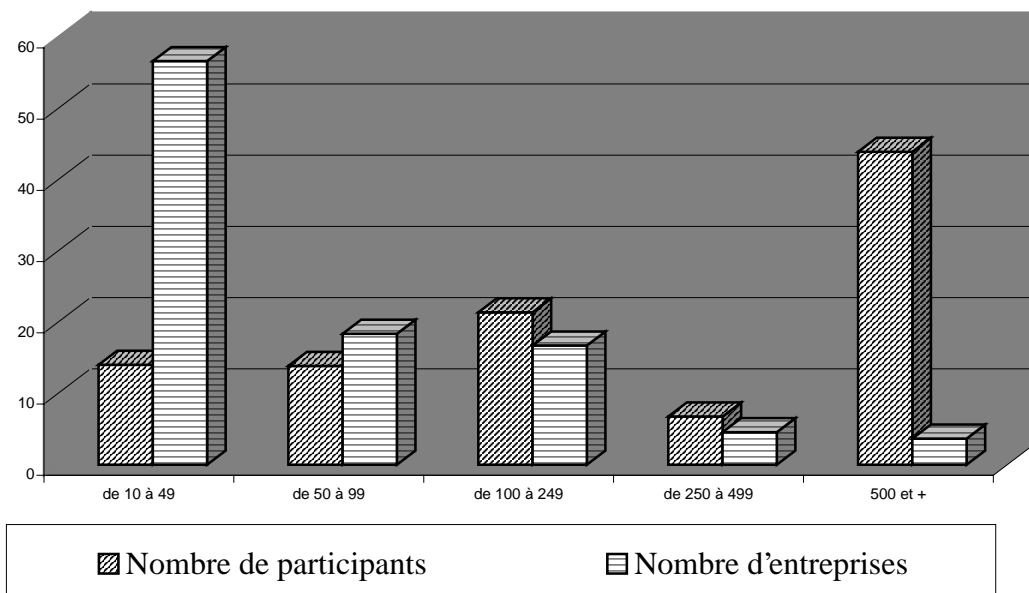
Source : ANEFA (2001b)

Il ressort de l'analyse institutionnelle comme des rencontres avec les acteurs de la formation qu'au Portugal, l'État a l'initiative de la plupart des mesures, ne serait-ce que parce que le financement public, qui bénéficie tant de l'effort national que des fonds communautaires (FSE), joue un rôle déterminant dans le fonctionnement et l'évolution du système. Plus encore, la prépondérance de l'État se marque aussi dans l'offre de formation, soit de façon directe soit indirectement à travers la définition de standards et de conditions d'accès et d'organisation de la formation des adultes. Les régions sont présentes dans l'action de formation mais aux dires des acteurs concernés, elles se bornent le plus souvent à la mise en œuvre des décisions de l'État, opérant ainsi plus une déconcentration qu'une décentralisation de la formation.

Les associations professionnelles, tant au niveau régional que sectoriel, jouent néanmoins un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique, dans la mesure où elles disposent de certaines capacités d'initiative sous la condition de respect de contraintes, souvent strictes, en matière d'éligibilité, de durée et de contenu des formations. Des impressions rassemblées par l'équipe d'experts ressort l'hypothèse d'une importance croissante de ces acteurs, d'autant plus que s'améliorerait la formation de base, ce qui permettrait l'organisation d'une formation professionnelle plus réactive à la demande des entreprises. Il ressort aussi que le contact avec le terrain permet de détecter certaines complémentarités entre actions de conseil et encouragement à la formation (AIMinho, 2001), synergie qui semble très favorable à l'efficacité du financement public (Encadré 1). Ces associations sont aussi bien placées pour détecter certains dysfonctionnements liés par exemple à la difficulté de coordination entre divers départements ministériels. Il semblerait même que la création, en 1999, de l'ANEFA soit, pour partie, le résultat de la remontée vers l'État central de la prise de conscience par certains acteurs locaux d'une nécessaire coopération entre départements ministériels, en l'occurrence entre Ministère de l'Éducation et Ministère du Travail et de la Solidarité.

Les entreprises sont bien sûr présentes dans le processus de formation des adultes. Les contacts pris lors de la visite n'ont pas permis d'examiner directement le rôle que jouent les multinationales étrangères dans le processus de formation. Aux dires des interlocuteurs et formateurs rencontrés, il semblerait que les multinationales opèrent une forte sélection de la main-d'œuvre puis fournissent une formation intensive aux salariés embauchés et que des programmes spécifiques de formation et les subventions soient négociés au cas par cas. Cet aspect de la formation des adultes n'a donc pas retenu l'attention de l'équipe d'experts bien qu'il ne joue sans doute pas un rôle négligeable compte tenu de l'attraction par le Portugal d'entreprises étrangères, susceptibles de relever le contenu technologique, la qualité et la productivité des biens produits et réexportés. À cet égard, on peut noter l'intérêt qu'aurait une comparaison terme à terme des stratégies suivies par l'Irlande au début des années 80 et par le Portugal au cours de la période contemporaine. Par contre, la visite du centre de formation d'une grande entreprise portugaise (Encadré 5) a fait apparaître une configuration intéressante dans la mesure où une stratégie de formation des jeunes et de requalification des travailleurs plus anciens est développée à l'échelle du groupe, selon des modalités et des objectifs propres, sans être toujours conditionné par le système public de subventions. Cette stratégie d'internalisation des bénéfices, directs et indirects, liés à la formation n'est pas accessible à la population des PME qui constituent le tissu productif du Portugal et assurent près de 80 % de l'emploi total. On mesure la difficulté d'une répartition des moyens entre ces diverses entreprises, mais c'est aussi un témoignage de la richesse et de la diversité des efforts de formation. Il semblerait, comme dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, que les salariés des grandes entreprises aient beaucoup plus de chance d'avoir accès à la formation récurrente (Figure 3).

Figure 3 : La distribution de la formation selon la taille des entreprises (1998)



Source : D'après le tableau 43. ANEFA (2001b).

Les associations de quartier et de développement local et les organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans la formation aux adultes de basse qualification car leur vocation civique les met en contact avec cette population. En effet, les visites ont fait ressortir qu'elles constituaient en fait un réseau capillaire permettant d'attirer les personnes situées en dehors ou aux franges du monde du travail, qu'il s'agisse de retraités, de mères de famille, de minorités ou d'immigrants. Si leur objectif essentiel est de donner accès à la lecture, à l'écriture, à la capacité à compter, l'acquisition de ces bases constitue une étape nécessaire au développement d'une formation professionnelle. C'est dans ce secteur de la formation que l'on trouve une forte proportion relative d'étrangers, qui semblent échapper dans leur majorité aux dispositifs de formation des adultes précédemment décrits.

Cette simple description des acteurs laisse augurer de certaines difficultés de coordination, tant les niveaux initiaux des stratégies sont différents, les attentes diverses, les méthodes diversifiées, d'autant plus que se superpose une hiérarchie d'instances intermédiaires entre le financement et l'organisation matérielle de la formation. Ce financement est réalisé à travers l'affectation de 4,2 % du budget de la Sécurité sociale, lui-même financé par une taxe unique de 33 % sur la masse salariale. Il faut y ajouter l'usage des fonds européens qui depuis 1986 alimentent près des 2/3 des dépenses de formation. On perçoit la difficulté de mise en cohérence entre une structure de financement qui opère principalement de haut en bas – et des besoins de formation qui s'expriment de façon très différenciée au niveau local et qui remontent en principe vers les instances publiques, régionales ou nationales.

3. Analyse et principaux enjeux

Il ressort tant des visites sur le terrain que de l'analyse institutionnelle et statistique que *deux* grands problèmes caractérisent la situation portugaise. Le premier correspond aux difficultés de motivation et de mobilisation des adultes de basse qualification (thème 1) et le second concerne la recherche d'une meilleure cohérence et efficacité des actions gouvernementales, dans la perspective de la révision en 2006, des conditions de financement européen consacré à la formation (thème 4). En outre diverses améliorations

pourraient être apportées à l'adaptation de l'offre de formation à l'évolution de la demande et aux nouveaux besoins (thème 2) et à l'approfondissement des innovations pédagogiques d'ores et déjà lancées au titre des centres de reconnaissance et de validation des connaissances et des compétences (CRVCC) (thème 3).

3.1 Thème 1 : Améliorer la motivation des adultes et les incitations à participer à la formation

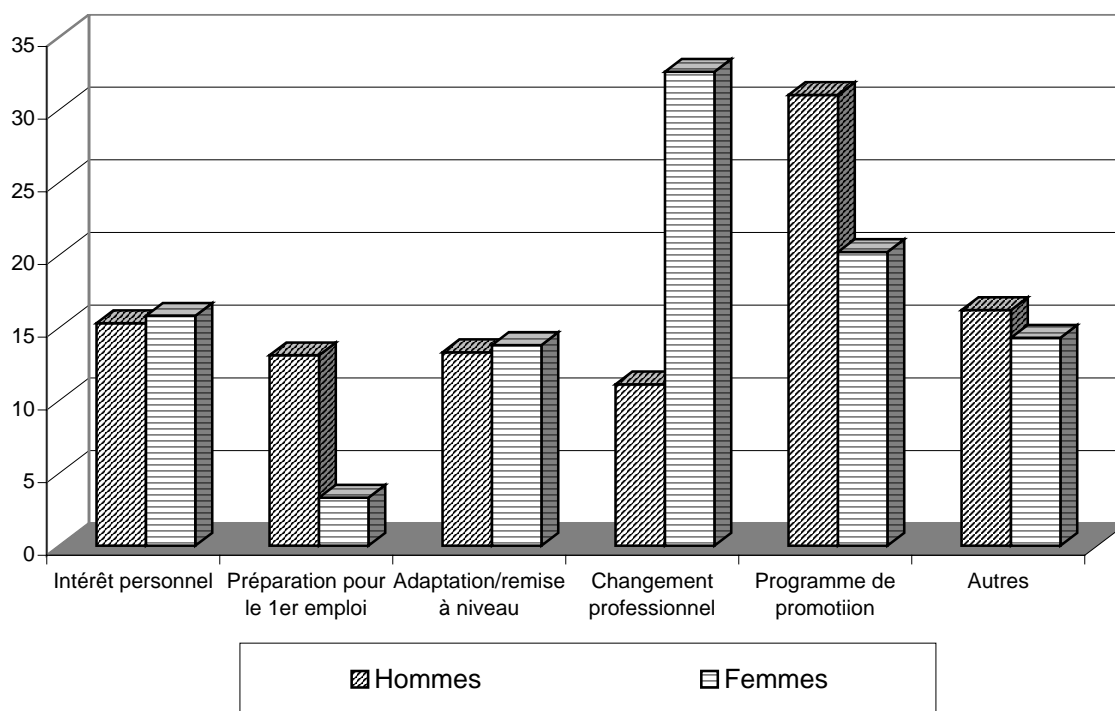
Une rentabilité économique peu apparente

L'absence de visibilité des conséquences favorables des actions de formation en terme de bénéfice pour les individus est un trait récurrent qui ressort des entretiens avec les chercheurs du domaine, les syndicats ouvriers, les responsables de la gestion des ressources humaines dans les firmes ou encore les personnes en formation elles-mêmes. Cette constatation n'est pas totalement surprenante puisqu'elle se retrouve dans les autres études de l'OCDE portant par exemple sur le Royaume-Uni. Un tel phénomène mérite explication, à une époque marquée par la primauté accordée par les pouvoirs publics à la formation en vue de relever la qualification du travail dans les industries portugaises, comme à la lutte contre les inégalités et l'exclusion sociale.

Il semblerait d'abord que, lors des opérations de formation, les directions des entreprises visent l'amélioration de la productivité alors que les syndicats se préoccupent de l'employabilité des personnes ainsi formées. D'après une étude d'impact menée par l'INOFOR (citée dans ANEFA, 2001b) et portant sur la période 1994-1999, la formation initiale financée sur fonds publics garantirait à 100 % l'accès à l'emploi mais la formation continue améliorerait les connaissances des opérateurs et une meilleure maîtrise des techniques mais n'apporterait aucun avantage marqué aux salariés. De fait, on ne dispose pas semble-t-il d'études récentes permettant de quantifier un avantage systématique de productivité à l'issue de formation continue. Une enquête portant sur la période 1994-1996 fait ressortir qu'à la suite d'opérations de formation professionnelle 70 % des entreprises enregistraient une augmentation de la productivité et 89 % une amélioration de la qualité des biens et des services (cité dans ANEFA, 2001b). Pour leur part les partenaires sociaux confirment que les conventions collectives n'incorporent aucune clause liant achèvement d'une formation et progression dans la carrière salariale. Dès lors, l'avantage principal de la formation des adultes n'est pas dans l'amélioration du salaire mais une facilité accrue d'accès ou de maintien dans l'emploi. En l'absence d'un dispositif institutionnel ou de forces du marché en réponse à des pénuries de certaines qualifications, il se peut que les efforts de formation des adultes ne soient pas perçus comme des opérations économiquement rentables du point de vue des individus. Comme de plus, le financement est essentiellement public, le contrôle porte principalement sur la régularité de l'engagement des dépenses de formation et non pas leur impact sur la gestion des firmes et l'employabilité et le revenu des salariés.

Une autre raison peut expliquer cette absence de visibilité de la rentabilité de la formation. En effet, le modèle implicite à la base d'une telle évaluation est celui du capital humain en vertu duquel la formation améliore le revenu et la richesse sur l'ensemble du cycle de vie. Or la formation des adultes a aussi pour objectif l'accès à la citoyenneté, la reconquête de la confiance en soi, la capacité à opérer dans un monde urbain dans lequel lecture et écriture sont devenues indispensables à la vie quotidienne et aux relations sociales. Une enquête monographique portant sur la formation continue des femmes confirme cet impact sur la confiance en soi et l'aptitude à poursuivre de nouveaux projets personnels ou professionnels (Duarte *et al.*, 1997). De fait, les personnes interrogées lors des stages organisés par des associations locales insistent sur cette composante, d'autant plus qu'étaient impliqués des retraités ou encore des femmes désireuses de participer à l'éducation de leurs enfants ou petits enfants. De fait, les statistiques confirment que pour plus de 30 % les motivations des personnes en formation, porteuses de bas niveau d'éducation, sont sans lien avec le travail (Figure 4).

Figure 4 : Les motifs de la formation des personnes de bas niveau d'éducation ne sont pas exclusivement liés au travail, 1998
(% de la population)



source : D'après le tableau 12 F. ANEFA (2001b).

S

Jouer sur la complémentarité de la formation avec d'autres composantes de la politique sociale

Dès lors, il est possible de faire ressortir au moins quatre approches qui ont pour intérêt d'élever la probabilité de succès des opérations de formation en direction des personnes porteuses de bas niveaux d'éducation. Elles ont pour caractéristiques communes d'assurer la complémentarité de la formation avec des actions simultanées portant respectivement sur l'amélioration des méthodes de gestion des firmes, l'insertion dans une stratégie de développement local, l'utilisation de la motivation citoyenne pour mieux faire percevoir l'intérêt de l'éducation et de la formation, sans oublier bien sûr l'explicitation d'un lien entre formation – amélioration des compétences – progression dans la rémunération et l'échelle des responsabilités de l'entreprise.

Il est de plus en plus reconnu que la formation ne produit les effets attendus que si elle s'insère dans les objectifs de la firme en matière de qualité, productivité, innovation ou encore réponse et adaptation rapide au marché (Crouch, Finegold, Sako, 1999). La stratégie présentée par l'association industrielle du Minho à Braga tient compte de cet enseignement (Encadré 1). En effet, contrairement à une stratégie qui ne s'adresserait qu'à l'individu en dehors de tout contact avec l'entreprise dans laquelle il travaille ou entend s'insérer, l'idée centrale consiste à insérer l'action individuelle de formation dans une stratégie d'ensemble de la firme. Ainsi dans le cas d'une petite ou moyenne entreprise, les intervenants s'attachent à convaincre l'entrepreneur lui-même de suivre une formation ou une mise à niveau de ses connaissances de base. Une fois convaincu et rassuré de ne pas être déstabilisé par des collaborateurs plus compétents que lui-même, l'entrepreneur va se faire le meilleur propagandiste des actions de formation auprès de ses salariés. Cette association professionnelle adopte une stratégie analogue concernant les plus grandes entreprises. D'une part, l'action de formation est précédée d'un diagnostic concernant l'amélioration du système de gestion, d'autre part la direction des ressources humaines est mise à contribution pour élaborer le plan de formation

qui est ensuite relayé auprès des salariés. Ainsi est assurée une synergie entre la formation et la stratégie générale de la firme qui entend obtenir une amélioration de la productivité et de la qualité. En un sens cette pratique observée dans le Nord du Portugal rejoint une intuition formalisée autour de la « théorie de la supermodularité » qui met par exemple en exergue la complémentarité entre juste-à-temps, travail en équipe, qualité du système d'information et de décision (Milgrom, Roberts, 1990). En l'occurrence, un effort de formation sans changement organisationnel peut ne pas produire les effets bénéfiques attendus, alors que la synchronisation de ces deux stratégies est susceptible de livrer un surcroît de compétitivité pour les entreprises qui parviennent ainsi à passer d'un modèle organisationnel à un autre. L'existence d'une telle discontinuité entre firmes réorganisées en fonction des perspectives ouvertes par exemple par les TIC et les autres a été clairement documentée pour les Etats-Unis (Bryjolfsson, Hitt, 2000 ; Askénazy, 2000).

Encadré 1: Du conseil aux entreprises aux plans de formation du chef d'entreprise et de ses salariés.

Un premier exemple de complémentarité : l'Association industrielle du Minho à Braga

L'association des entreprises a pour activité principale le conseil aux entreprises pour lesquelles elle développe une analyse d'ensemble de l'évolution économique de la région, de ses forces et de ses faiblesses en matière de compétitivité. Le diagnostic partagé est celui du danger que représenterait la poursuite de la spécialisation dans des industries à basse productivité. Le but est donc de relever la qualité de cette spécialisation à travers une approche qui part de l'amélioration de l'organisation des firmes et de leur aptitude à maîtriser les technologies nécessaires. L'association des entreprises du Minho a pour particularité d'insister sur l'intégration de la formation dans une stratégie d'ensemble d'amélioration de la qualité de la gestion des firmes. Constatant que parmi les 100 actions de formation et les 1 400 stagiaires formés à 80 % par des cours du soir, 75 % des participants le font individuellement sans relation avec l'entreprise qui les emploie, les responsables ont décidé de lutter contre cette séparation entre les décisions individuelles de formation et la gestion des firmes. D'où une série d'actions dont le trait commun est l'intégration de la formation dans la gestion des firmes.

- 1) Développer le diagnostic auprès des firmes concernant leurs capacités organisationnelles et technologiques.
- 2) Convaincre les chefs d'entreprise des PME ou les directions des ressources humaines des plus grandes firmes de décider du programme de formation en fonction de cet objectif stratégique de développement de la compétitivité.
- 3) Concevoir des plans de formation pour les salariés ainsi sélectionnés, dans l'optique que leurs nouvelles compétences trouvent place dans le développement de l'entreprise.
- 4) Gérer un CRVCC, crédité et piloté par l'ANEFA en collaboration avec l'ensemble des organismes publics impliqués dans la formation. Le but est d'assurer une cumulativité du relèvement des qualifications en fonction des référentiels de compétence exigés par les divers métiers.

Source : Associação industrial do MINHO (2000) et entretiens avec les responsables de la formation.

Dans les régions où la densité industrielle est plus faible et dans lesquelles la question centrale est celle de l'exode des jeunes vers la ville, la stratégie développée au sein de la Fédération portugaise des associations de développement local (ANIMAR) consiste à lier étroitement développement d'activités au niveau local et formation. L'expérience de l'ESDIME à Messajana éclaire tout à la fois les conditions du succès et certaines difficultés que peut rencontrer cette stratégie (Encadré 2). Le succès tient par exemple à la création d'une entreprise de bâtiment et travaux publics employant 80 personnes et répondant à une demande qui était auparavant remplie par des entreprises extérieures à la localité. Le succès de la formation ne tient pas à l'adéquation des compétences à un emploi local extrêmement limité, mais plus fondamentalement au retour d'une certaine confiance en la capacité à se lancer dans une entreprise nouvelle créatrice d'emploi. Mais une difficulté peut surgir à propos de la certification des compétences qui d'un côté donne accès à l'emploi local, mais d'un autre côté peut inciter les jeunes à migrer en ville et y rechercher – et y obtenir – un emploi. En tout état de cause, d'un strict point de vue individuel, le gain lié à la formation demeure, seule la stratégie de développement local étant potentiellement, mais pas nécessairement, déstabilisée. De plus, beaucoup d'arguments incitent à penser qu'à long terme, la certification des compétences est favorable à chaque individu et généralement à la croissance économique.

Encadré 2: La complémentarité de la formation et d'une stratégie d'ensemble

Un second exemple de complémentarité : l'ESDIME comme vecteur du développement d'une économie locale en déclin

À quoi servirait-il de former des chômeurs si l'évolution économique locale est tellement défavorable que ne s'exprime aucune demande pour les salariés ainsi formés faute d'entreprises et d'activité économique rentable ? C'est à partir de cette question que l'ESDIME, agence pour le développement local du Sud-Est de l'Alentejo a défini sa stratégie : la seule solution consiste à bâtir un environnement favorisant l'émergence de nouvelles entreprises et créer ainsi les emplois que requiert la situation locale. À Messejina en 1989, 50 % des 1 500 habitants étaient au chômage. En 2001, le chômage n'est plus que de 18,1 %, résultat tant de l'évolution économique générale que des efforts déployés par l'ESDIME. L'axe directeur vise à changer les valeurs, enrayer le processus de déclin, encourager espoirs et visions nouvelles et rendre possible aux individus, la maîtrise de leur vie afin que certains deviennent des entrepreneurs. Trois exemples illustrent cette synergie entre formation et stratégie de développement local.

1) Des *chômeurs* créent leur propre entreprise.

Cent chômeurs ont été sélectionnés et ont été formés sur une période de 2 ans, selon trois directions principales : formation technique et professionnelle proprement dite, accent sur le développement personnel, maîtrise des méthodes nécessaires au lancement et à la gestion d'une petite entreprise. À l'issue de ce programme, 84 des 100 participants ont réussi leur formation. 70 ont un emploi et 17 petites entreprises, qui emploient 65 personnes ont été créées.

2) Des *femmes* au chômage développent l'artisanat grâce à la formation.

Pour un taux de chômage actuellement de 18,1 %, plus de 71 % sont des femmes. C'est à partir de cette constatation qu'a été développé en partenariat entre l'ESDIME et trois municipalités un projet de formation s'étalant sur 18 mois pour 45 femmes, âgées de 40 à 45 ans et porteuses d'un bas niveau d'éducation. À l'issue de ce processus, trois firmes artisanales ont été formées et se consacrent respectivement au traitement du liège, au recyclage d'objets en papier et à la peinture de céramiques.

3) Donner une formation à des jeunes de *moins de 25 ans* pour qu'ils restent au pays.

Au vu de la pyramide démographique et compte tenu du fait que 20 % de chômeurs appartiennent à cette catégorie, le partenariat a consisté à donner des formations en matière par exemple d'écotourisme. D'une durée de 9 mois, ces formations ont l'espoir d'intégrer ainsi 10 jeunes grâce à des activités nouvelles.

Source : Merritt Marques (2001)

Pour leur part les institutions de solidarité sociale jouent sur la synergie entre promotion des droits du citoyen et motivation pour l'acquisition de connaissances et ultérieurement de compétences donnant accès à un emploi. C'est sur ce modèle qu'opère par exemple l'association CIVITAS (Encadré 3). Le public visé est

Encadré 3 : L'accès à la citoyenneté comme préliminaire à une action de formation

Un troisième exemple de complémentarité : l'Association CIVITAS

CIVITAS est une association pour la défense et la promotion des droits du citoyen, qui gère des petits centres d'accueil pour des travailleurs immigrés qui disposent déjà d'un emploi mais souhaitent avoir accès à des cours de formation générale. Compte tenu d'un recrutement par bouche à oreille et d'une promotion limitée à une dizaine de stagiaires, les cours sont établis chaque année à la demande, en fonction des objectifs des participants. L'établissement visité, celui de Porto, délivrait en 2001 des cours de langue portugaise, d'anglais, d'informatique ou encore de comptabilité et d'administration.

L'orientation stratégique vise à donner confiance à des personnes qui souffrent de problèmes d'intégration liés à des difficultés de langue ou encore d'adaptation à la culture portugaise. l'accent est mis sur l'intelligence avant la formation, la sensibilité aux droits de la citoyenneté avant le développement des compétences. Compte tenu du recrutement (des ressortissants de l'Ukraine, du Cap Vert, du Mozambique, de l'Angola), la participation vise surtout au développement de la capacité d'expression, à la compréhension des relations entre les diverses cultures. Les cours à base technique comme l'informatique, la comptabilité et l'administration, visent en fait à donner confiance pour que les stagiaires puissent ensuite avoir accès à des formations plus complètes.

Ainsi, la formation à la citoyenneté est conçue comme une étape essentielle dans un processus d'intégration sociale puis d'accès à des emplois plus qualifiés que ceux qu'occupent actuellement les participants, bien qu'ils soient dotés, parfois ou souvent, de diplômes étrangers qui leur permettraient l'accès à des emplois aux compétences professionnelles plus affirmées.

Source : CIVITAS, Divers documents, 1997 et 2000 et visite.

celui de citoyens travailleurs venus d'Outre-mer ou encore d'immigrés récents en provenance de l'Europe de l'Est. Le but est de répondre à la demande précise de chacun : maîtrise du Portugais, cours d'informatique qui seraient trop onéreux si l'on s'adressait à une entreprise privée, intervention sur des questions d'actualité et surtout maîtrise de la parole et travail sur la confiance dans les relations sociales quotidiennes et activité

économique. Très généralement, ce type de formation intervient indépendamment et après le travail et s'adresse tout particulièrement à des publics marginalisés du fait de l'immigration ou d'un passé colonial. Selon le jugement des bailleurs de fonds européens, l'efficacité d'une telle structure est avérée mais tout repose sur une formation à la demande s'adressant à un groupe de petite taille, de sorte que l'expérience n'est pas facile à reproduire sur une très large échelle.

Une autre méthode pour susciter la participation aux opérations de formation des titulaires d'un faible niveau d'éducation, consiste à immerger cette activité dans les réseaux de socialisation tout à fait traditionnels qui se déploient au niveau du quartier. C'est, par exemple, la stratégie que met en œuvre, sous la responsabilité des structures locales de l'Éducation des Adultes et du Ministère de l'Éducation, l'association sportive *Correr d'Agua*. Sise à Seixal, elle utilise les infrastructures et les réseaux de socialisation établis autour d'un club de football pour attirer un certain nombre de retraités, de mères de famille, de jeunes filles appartenant à la communauté tzigane et les familiariser progressivement avec la lecture et l'écriture. Le programme est établi à la demande, sans manuel de base, pour un public hétérogène, le but étant de déclencher la motivation pour poursuivre une fois le sentiment d'exclusion ou de honte (ne pas savoir lire alors que ses enfants ou petits enfants le peuvent). Pour reprendre la belle expression de l'un des formateurs, cette association met en œuvre la « stratégie du coucou » : se nicher dans les associations de quartier pour stimuler la demande de formation à partir d'activités ludiques ou des réseaux de socialisation liés au voisinage. Cette expérience n'est pas sans rappeler la stratégie qui, dans les pays anglo-saxons ou dans l'Europe du Nord est qualifiée de *inclusive learning* : ajuster la formation au plus près des préoccupations des personnes, en utilisant leurs lieux de rencontres et d'échanges. Bien que l'on ne dispose pas d'évaluation en bonne et due forme, certains indices incitent à penser que le rendement des sommes – modestes – attribuées à ce type d'association est important, d'autant plus que l'on adopte une conception de la formation basée sur l'accès à la citoyenneté et la lutte contre l'exclusion sociale.

Ces quatre approches, très différentes par leurs méthodes, leur public et finalement leurs effets, ont pour trait commun de susciter motivation et demande pour l'acquisition de connaissances et/ou la formation de compétences, en collant au plus juste des préoccupations des personnes, qui deviennent les acteurs de leur formation. Le succès dépend de la capacité qu'ont les formateurs à insérer leur apport dans une vision large du rôle et des objectifs de l'éducation et de la formation. Par contraste avec une approche standardisée et normalisée, cela suppose des marges d'autonomie et des capacités d'innovation certaines. Au point que se trouve posée la question centrale : peut-on néanmoins systématiser ces succès et les porter à la connaissance des groupes qui rencontreraient des problèmes équivalents suffit-il à la diffusion de ces « bonnes pratiques » ? Que faire en particulier si certaines exigences de ce type de formation entrent en conflit avec les critères généraux tels qu'établis au niveau national ou associés au respect des conditions d'obtention d'un financement au titre du FSE. Nombre de formateurs et même de participants à la formation, ont spontanément évoqué ce possible conflit entre une gestion administrative centralisée, se fiant à des critères principalement, si ce n'est exclusivement comptables et une réactivité aux besoins de groupes spécifiques en réponse à une conjoncture particulière.

Des innovations prometteuses en matière de certification et formation des compétences

La quasi-totalité des interlocuteurs lors de la visite de l'OCDE s'accorde sur un constat : le financement européen de la formation n'a pas été accompagné dès l'origine par un processus d'évaluation et de reconnaissance des résultats de cette formation. Or ce retard s'est avéré préjudiciable. D'abord parce que la sous qualification des emplois portugais, telle que la cernent les statistiques internationales, tient peut-être pour partie à l'absence de prise en compte dans les qualifications reconnues des conséquences des investissements en formation, importants depuis 1985. Ensuite parce que la non validation des compétences et connaissances acquises n'a pas permis la reconnaissance des bénéfices correspondants au titre du salaire ou de la carrière salariale. Enfin les incitations à la formation en ont été réduites faute d'une claire vision des effets favorables de cette formation tant pour les firmes que pour les individus.

Encadré 4 : Système national de reconnaissance, validation et certification de la formation antérieure et des acquis de l'expérience

Ce système concerne les adultes de 18 ans et plus qui n'ont pas terminé leurs études, qui sont sans qualification professionnelle et souvent au chômage. Il est mis en place de manière décentralisée par l'ANEFA dans une démarche de partenariat à travers des CRVCC. Ces centres sont, en effet, hébergés par des institutions locales publiques et privées accréditées par l'ANEFA. Il peut s'agir d'associations municipales et culturelles, d'associations de développement local, d'associations d'entrepreneurs et d'industriels, de municipalités, de syndicats, d'établissements scolaires ou de centres de formation professionnelle.

Le système national défini par l'ANEFA recouvre trois parties centrales :

- 1) le système de référentiels des compétences clés avec des directives pour le processus de reconnaissance et validation de 4 compétences clés (langage et communication ; TIC ; mathématiques pour la vie quotidienne ; employabilité et citoyenneté) ;
- 2) la méthodologie pour mener un bilan des compétences ;
- 3) un carnet de compétences clés.

L'objectif est de tester la méthodologie établie par l'ANEFA pour développer des projets individuels de formation. Six CRVCC pilotes ont été créés en décembre 2000. Un rapport d'évaluation sera établi en juin 2001. D'ici 2006, est prévu un réseau de 84 CRVCC, couvrant l'ensemble du Portugal.

L'équipe d'experts en a visité deux, un à Seixal hébergé par l'IEFP et l'autre à Braga par l'Association industrielle du Minho. Le centre de Seixal est actuellement le seul CRVCC public. C'est l'ANEFA qui a défini son équipe technique qui comporte trois personnes, un psychologue, un spécialiste de la formation issu du Ministère du Travail et de la Solidarité et un spécialiste de l'éducation issu du Ministère de l'Éducation. Ce centre est ouvert à tout individu qui veut valider ses compétences. Le centre de Braga est quant à lui principalement tourné vers les besoins des entreprises. Trois personnes y travaillent : un manager qui mène les contacts avec les entreprises et deux psychologues qui ont des entretiens avec les travailleurs soit dans les locaux de l'Association soit au lieu de travail. Le processus a démarré par une réunion d'information à laquelle étaient conviés les Directeurs de ressources humaines des entreprises de la région et les entrepreneurs de l'Association industrielle du Minho. L'idée est de faire adhérer les managers pour qu'ils y associent tout leur personnel. Si la démarche de bilan de compétences est bien lancée, la méthodologie de validation des acquis basée sur le système de référentiels des compétences n'est pas encore au point pour certains des acteurs de terrain.

Source : ANEFA (2000a ; 2000c ; 2001a) et entretiens avec divers responsables

Dès lors, la certification est un défi important pour ce pays qui a un retard manifeste et dont les raisons sont bien identifiées. La certification des niveaux supérieurs de la formation ne pose pas de problème particulier, la construction d'une formation générale et professionnelle supérieure moderne traite bien cette question, en tous les cas pour les cadres qui ont aujourd'hui moins de 35 ans (Boal, 1999). Par contre c'est au niveau de la formation/éducation de base, des faiblement et des non-qualifiés, que se situe le problème. L'offensive conduite pour réduire le plus rapidement possible ce retard est multiforme et s'inscrit dans une claire stratégie de construction d'un système cohérent articulant méthodes de reconnaissance puis de validation des acquis, orientation vers les formations pertinentes en vue de l'obtention d'un référentiel de compétences. D'où il est attendu un relèvement des compétences et des connaissances des individus qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale suffisante (Encadré 4, ci-dessus).

La certification des divers niveaux de formation dite de base (4, 6n 9 ans de scolarité) est obtenue par la mise en place des centres de RVCC sous la responsabilité de l'ANEFA. En la matière, le Portugal fait office de pionnier, même si l'on ne dispose pas encore de suffisamment de recul pour apprécier l'impact de ce dispositif.

Dans la première mesure, appuyée sur un système d'unités capitalisables, les institutions de la formation professionnelle, en sus de la certification des compétences techniques qu'elles visent au premier chef, certifient aussi le niveau scolaire repéré. Alors que partout dans les pays occidentaux la consigne est de rapprocher formation professionnelle et générale on observe ici une avancée concrète sur ce long chemin.

Pour la deuxième mesure, il s'agit de la mise en place d'un système de reconnaissance et validation des acquis, fondé sur un référentiel de compétences original produit au Portugal, et réalisé au moyen de centres de bilans. Ce référentiel repère plusieurs groupes de compétences, dites compétences clés, qui sont simultanément nécessaires pour assumer une responsabilité citoyenne et pour permettre d'atteindre un seuil

convenable d'employabilité. La reconnaissance des compétences atteintes, à divers niveaux, donne lieu à une validation, par une équivalence avec le niveau scolaire correspondant. Ceci, sans une mise en correspondance terme à terme des connaissances travaillées à l'école et sous-jacentes aux compétences observées. Cette mise en équivalence audacieuse constitue un pas fondamental dans la capacité des adultes faiblement scolarisés à renouer avec le système de formation professionnelle. Cette mesure est aussi de nature à expliciter la compétence cachée sous le déficit de certification, et donc à réduire le déficit de compétences observé au Portugal, pour les personnes de plus de 35 ans.

Il faut enfin ajouter que le travail de ces Centres de bilan sera, à très court terme, facilité par l'implantation massive de centres d'accueil, d'orientation et d'information [Centres *Saber mais* (savoir plus)], eux mêmes implantés dans des lieux d'actions culturelles et de formation. On le sait, la difficulté de former des adultes échaudés par l'échec scolaire et persuadés de leur propre incompétence, ne tient pas seulement à la mise en place d'un travail éducatif approprié, mais aussi à la capacité de leur permettre d'oser participer à un tel travail. Ces centres *Saber +* pourront donc assurer le rôle de passeur vers la formation et irriguer les centres de bilan, points de départ de l'insertion dans le système de formation. Là encore, le Portugal est novateur. C'est un système tout entier qui vise à organiser en un ensemble cohérent : évaluation des compétences et des connaissances, offre d'une formation permettant de combler les écarts par rapport à un référentiel, reconnaissance et capitalisation des acquis correspondants.

Des incitations et potentialités qui varient avec la taille de l'entreprise

Dans le prolongement de la description déjà fournie à propos de la présentation des acteurs de la formation, il faut souligner que les dispositifs précédents ont une signification et un impact qui peut différer significativement selon que le salarié est employé par une multinationale, une grande entreprise portugaise ou encore une PME. Dans le premier cas, les compétences requises sont appréciées par rapport aux standards qui prévalent dans les autres unités de production de l'entreprise multinationale, de sorte que l'obtention de ce niveau de compétence est une condition *sine qua non* à la décision d'implantation dans le pays et à la poursuite de l'activité sur l'espace national, sachant que l'impératif de compétitivité est intégré au sein même de la gestion de l'entreprise. Ce mouvement est a priori favorable au Portugal puisqu'il crée des emplois dans des secteurs à haute valeur ajoutée, donc susceptible de résister à l'approfondissement de la concurrence qui est implicite au renforcement du marché unique sous l'impact du passage effectif à l'euro.

Quelques grandes entreprises portugaises s'inscrivent dans ce mouvement. La visite par l'équipe d'experts de l'OCDE de l'entreprise *Salvador Caetano*, qui opère dans le secteur de l'automobile, a permis de vérifier la possibilité d'une intégration poussée de la formation continue dans une stratégie d'ensemble (Encadré 5). Le modèle implicite est celui de la grande firme japonaise qui recrute sur le marché du travail mais fournit ensuite aux employés les diverses formations nécessaires pour assurer la bonne performance de la firme, au gré du développement de la concurrence et des innovations techniques. La référence à la théorie du capital humain qui oppose les compétences spécifiques qui n'ont de valeur qu'au sein de la firme et connaissances générales, *a priori* transférables, fournit un point de départ utile pour comprendre la viabilité d'une telle stratégie de décentralisation de la formation des compétences. D'abord il faut que la firme ait une taille suffisante et une certaine variété d'activités pour pouvoir redéployer la main-d'œuvre d'une activité à l'autre grâce en particulier à la formation. Ensuite et surtout, il faut que le contrat de travail soit par ailleurs suffisamment avantageux pour que les salariés aient intérêt à conserver leur emploi dans la firme, alors même que dans le contexte contemporain d'une abstraction croissante du travail, une fraction des compétences, plus grande que par le passé, devient transférable. C'est le cas par exemple des compétences en matière d'informatique. Par parenthèse, la certification n'est pas nécessaire, si ce n'est pour garantir au salarié une employabilité ultérieure au cas où l'entreprise enregistrerait des revers tels qu'elle serait obligée de revenir sur sa promesse d'une quasi-stabilité de l'emploi. L'originalité de la firme portugaise par rapport à ses homologues japonaises est d'assurer aussi la mise à niveau des connaissances scolaires de ses travailleurs, donc d'internaliser une partie des coûts d'éducation pour les moins qualifiés.

Encadré 5 : Un exemple d'internalisation de la formation et de l'éducation, l'entreprise Salvador Caetano

La visite de cette entreprise enrichit l'analyse qui est faite des stratégies ouvertes en matière de relèvement des compétences pour l'économie portugaise. En effet, l'entreprise fut fondée en 1945 par Monsieur Salvador Caetano qui n'avait pas de formation initiale complète, mais qui a progressivement franchi les étapes du secondaire, obtenu un diplôme d'ingénieur et est enfin parvenu à la direction d'une entreprise aujourd'hui de grande taille. Le groupe, composé de 50 entreprises, met en valeur la formation des jeunes comme des actifs y compris ceux dotés de faibles qualifications et dont les connaissances scolaires sont insuffisantes.

D'un côté, le modèle de gestion s'inscrit dans la configuration typique d'un *Keiretsu* japonais (réseau d'entreprises appartenant au même groupe), source possible d'inspiration de l'entreprise Salvador Caetano qui collabore avec Toyota dans le secteur de l'automobile.

- 1) La formation vise un ensemble large de compétences : compétences instrumentales (maîtrise de certaines techniques), compétences cognitives (capacité à maîtriser les événements), compétences sociales (capacité d'écoute, participation, clarté du langage).
- 2) L'intensité de l'effort de formation pour être rentable suppose une certaine stabilité de l'emploi qui est obtenue grâce à des salaires plus élevés que la concurrence, des perspectives de carrière salariale ou encore divers avantages sociaux.
- 3) Les contraintes véhiculées par le financement public de la formation sont parfois vécues comme préjudiciables à l'adaptation du programme de formation aux besoins précis de l'entreprise, lorsque par exemple est imposé un minimum d'heures pour chaque session de formation.

D'un autre côté pourtant, la stratégie de formation est marquée par les traits de l'économie portugaise qui induisent un certain nombre d'adaptations, selon un processus que l'on pourrait qualifier d'hybridation.

- 1) Le processus de certification, favorable du point de vue des individus et de la collectivité, peut en un sens déstabiliser ce type d'organisation de la formation, car il permet une assez complète, si ce n'est totale, transférabilité des compétences acquises dans l'entreprise. Dans ce contexte les avantages en termes de différentiels de salaire et de couverture sociale s'avèrent strictement complémentaires de la stratégie de formation.
- 2) Comme l'acquisition des compétences professionnelles bute dans certains cas sur l'insuffisante littératie ou l'absence de maîtrise d'outils mathématiques élémentaires, l'entreprise a développé des programmes spéciaux par exemple pour 150 employés de l'usine de Gaia. Ainsi l'entreprise assure-t-elle une tâche de formation et de mise à niveau des connaissances de base, quitte à ce qu'elle puisse bénéficier alors des fonds publics.
- 3) Enfin, l'entreprise ouvre ses centres de formation à des entreprises extérieures, qu'elles appartiennent au groupe ou qu'elles soient en relation de sous-traitance. L'entreprise opère alors en collaboration avec l'association des entreprises portugaises (AEP). À nouveau on note une certaine internalisation de la formation tout au long de la filière à laquelle participe l'entreprise Salvador Caetano.

Source : Salvador Caetano (1999) et entretien avec les responsables de l'entreprise.

Par contraste, c'est pour les PME que la procédure de reconnaissance et de certification prend tout son intérêt. En effet, l'impératif de production et de performance à obtenir au jour le jour, tend à faire passer au second plan, la formation et plus encore sa reconnaissance formelle. Or, compte tenu de la fragilité de nombre de ces PME, la certification des compétences est une garantie de réemploi plus facile pour les salariés, car la mobilité externe est traditionnellement forte. Enfin et surtout, l'organisation collective de la formation soulage l'entrepreneur de l'ensemble des coûts traditionnellement assurés par la direction des ressources humaines dans les entreprises de plus grande taille. Lorsqu'en outre la formation s'inscrit dans une stratégie d'ensemble en matière d'organisation, d'études de marché et d'adoption des nouvelles technologies, les bénéfices attendus s'en trouvent *a priori* accrus, même si l'on ne dispose pas pour le Portugal d'études économétriques sur données de panel permettant de vérifier comment adoption des nouvelles technologies, changement organisationnel et formation entrent en synergie, comme cela s'est observé aux États-Unis (Brynjolfsson, Hitt, 2000) et en France (Greenan, 2001).

Intérêt et nécessité de procédures plus systématiques de suivi et d'évaluation

Le pilotage de ce système complexe et novateur appelle un recours beaucoup plus affirmé à diverses procédures d'évaluation, dans le double champ de l'analyse des déterminants de la participation des adultes à la formation et de l'efficacité comparée des divers cadres et méthodes disponibles. En effet, les entretiens menés dans les diverses instances de formation visitées, ont fait apparaître une convergence des déclarations des participants concernant les facteurs qui à leur sens conditionnent la participation à la formation des moins qualifiés. Mais on ne dispose pas, semble-t-il, d'une enquête transversale sur l'ensemble de la

population permettant de cerner avec précision l'impact des différents facteurs qui sont invoqués. Or ce sont des informations importantes pour les décisions d'allocation des ressources budgétaires.

Le problème est encore plus complexe concernant l'évaluation de l'efficacité des différentes formations puisqu'elles sont extrêmement différenciées en fonction des compétences initiales et des savoirs faire qui sont visés à l'issue de la formation. L'éclatement des stages en fonction des ministères de tutelle, des acteurs concernés, des situations locales rend très difficile une évaluation de leur impact. On dispose certes de quelques évaluations partielles, mais en aucune manière d'un tableau d'ensemble des conséquences de la formation. Pour l'instant, sauf quelques exceptions, ne sont disponibles que les volumes de financement et le nombre d'individus formés et les entreprises concernées. L'éclatement des données statistiques est évident à la lecture des annexes statistiques que livre le rapport de base sur l'apprentissage des adultes au Portugal (ANEFA, 2001b, vol. 2). Un effort de comparabilité, puis d'agrégation serait le bienvenu.

Compte tenu de ces lacunes en matière de recherche, on ne peut donner une réponse pleinement assurée concernant les politiques les plus adaptées pour promouvoir l'accès à la formation des adultes les plus désavantagés. Il semblerait cependant que les visites effectuées pointent une hypothèse centrale : pour mobiliser ces populations il faudrait compter moins sur la mise en évidence des avantages purement économiques de la formation que sur la synergie avec d'autres raisons d'apprendre telles que la reconquête de sa propre dignité, la recherche de l'autonomie, l'accès à la citoyenneté, la participation à l'éducation des enfants, ou encore l'insertion dans la vie locale. Comme dans de précédents rapports de base – par exemple pour l'Angleterre (Hillage, Uden, Aldridge et Eccles, 2000) –, l'analyse du Portugal met en avant l'intérêt potentiel de l'*inclusive learning*. Il conviendrait donc d'en cerner avec plus de précision les conséquences, les coûts et les avantages.

3.2 *Thème 2 : éléments pour une intégration de l'offre de formation et de la spécificité de la demande des adultes*

Une question d'organisation plus que de financement

Face à la fragmentation et la diversité des formations pour adultes, dans certains pays de l'OCDE, est apparu le besoin de services de courtage, intermédiaires permettant aux individus de se repérer à l'intérieur d'un système devenu de plus en plus complexe au cours du temps. Lorsque des entreprises privées ont pénétré le secteur et concurrencé les organismes publics et les associations à but non lucratif, les services de courtage deviennent importants en ce qu'ils peuvent assurer une meilleure allocation des individus aux formations et ainsi assurer une plus grande efficacité du système considéré dans son ensemble. Il semblerait qu'au Portugal les entreprises privées ne se soient pas intéressées au marché que constituent les individus peu qualifiés, que cela tienne au caractère encore embryonnaire du système, ou que cela résulte de la structure du financement qui irrigue le système à partir du budget public, ce qui imposerait une série de contraintes peu favorables à l'initiative privée.

Aussi, le courtage ne concerne essentiellement que l'orientation des apprenants potentiels à travers le système actuel. À cet égard, il faut mentionner le rôle des CRVCC, qui sont reconnus par le système national d'accréditation des unités de l'ANEFA (Encadré 4). En 2000, six de ces centres ont été créés, ils devraient être 14 à la fin 2001, 22 en 2002 pour atteindre une configuration finale comportant 84 centres en 2006. (ANEFA, 2001b, p. 13). À ce propos, il serait intéressant de doter dès à présent ce système d'une procédure d'évaluation permettant d'orienter la gestion et les éventuelles réformes de ces centres au fur et à mesure de leur développement. Il faut souligner qu'à la date de 2006, seront remis à plat les financements européens qui en 1997 par exemple représentent 75 % des dépenses en matière de formation professionnelle et d'emploi (Cardim 1999a, p.106). Il est donc essentiel de disposer auparavant d'indicateurs de résultats et de coûts permettant d'instituer un nouveau système de financement et de développer les incitations les plus conformes avec la poursuite de l'effort de relèvement des basses qualifications. En 2001, aux dires des experts et

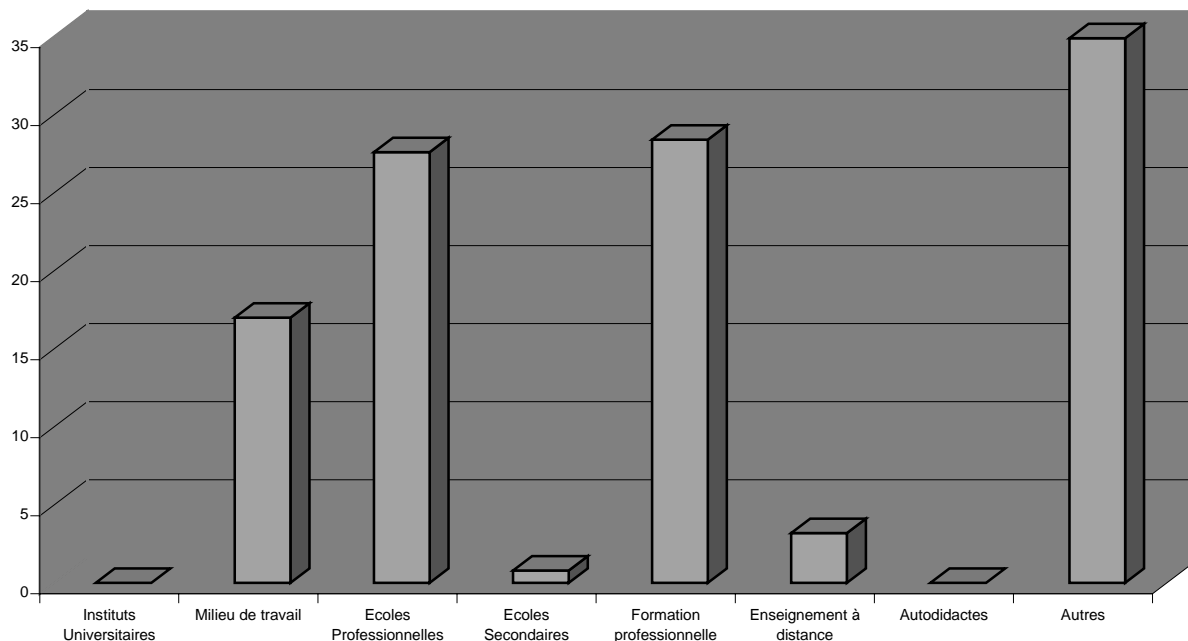
praticiens de la formation, le défaut de participation des adultes tiendrait plus à des questions d'organisation de la formation et de motivation qu'à une insuffisance des ressources financières. C'est dans ce contexte que prend tout son intérêt un programme de mise en réseau des acteurs de la formation.

Lever les obstacles matériels à la participation

Si l'on se place au niveau des individus, l'enquête menée au cours des visites des centres de formation fait ressortir une convergence des facteurs qui constituent des barrières à l'accès à la formation de ceux dont les connaissances scolaires et les compétences professionnelles sont les plus réduites.

- Se pose d'abord une *question de temps et de lieu*. Compte tenu des emplois du temps de ceux qui ont déjà un emploi ou des contraintes liées à l'activité familiale, il ressort que les questions de locaux et d'horaires sont importantes. Il semblerait même que, dans certains cas, les contraintes imposées par les financements publics interdisent les adaptations nécessaires en imposant par exemple un volume minimum d'heures ou encore en contraignant le lieu de la formation, qui semble trop peu se dérouler sur le lieu de travail ou d'activité (figure 5).
- Viennent donc se superposer des *problèmes de transport*. C'est tout particulièrement le cas pour les zones rurales lorsque la formation entend développer des compétences techniques relativement spécialisées, donc plutôt concentrées dans les grands centres. Par contre les associations de quartier sont bien placées pour surmonter l'obstacle et susciter l'adhésion à un processus de formation, grâce à un principe de proximité et la délivrance d'une formation de base.
- Pour les *femmes*, les contraintes liées aux activités familiales s'avèrent être très prégnantes au point d'interdire à certaines d'entre elles tout accès à une activité de formation, sous la pression du conjoint, des enfants, ou encore de l'ensemble de la famille. Or la scolarité des femmes de plus de 35 ans a été souvent plus brève que celle des hommes (Tableau 4) ce qui justifierait un accès privilégié à la formation des adultes. Peut-être est-ce l'explication du fait qu'en 1998 les femmes constituaient près de 57 % des apprenants au sein de la population des bas niveaux d'éducation (INE, enquête sur l'emploi, 1998). L'absence de crèche joue aussi son rôle comme barrière à la formation, d'où une proposition de certains formateurs concernant la création de crèche sur le lieu même de la formation.

Figure 5 : La distribution du nombre de stagiaires selon le lieu de formation (2000)
(% du total)



Source : INE, document reçu lors de la visite le 13 mars 2001.

- Pour *les hommes* de bas niveau d'éducation, la valeur du travail semble l'emporter sur celle de la formation pour des raisons qui ne tiennent pas seulement, on l'a vu, à la culture mais à une rationalité économique. En effet, ils donnent en général la priorité à des heures supplémentaires qui fournissent un accroissement du revenu effectif et rapide, par contraste avec l'investissement en formation, dont le rendement on l'a vu est difficile à cerner, sans même prendre en compte l'incertitude liée à l'accès à un nouvel emploi à l'issue de la formation. Ce facteur semble jouer un rôle déterminant dans la *trappe à sous qualification* dans laquelle semblent être enfermés les travailleurs âgés de plus de 35 ans (Encadré 9).
- Enfin, il ne faut pas oublier que *la modestie des bourses* accordées pendant la formation rend plus évident encore l'arbitrage en faveur d'un travail immédiat mais peu qualifié au détriment d'une progression future sur l'espace des qualifications assortie d'un moindre revenu pendant la période de formation.

La certification, condition nécessaire mais pas suffisante

Le système de certification devrait logiquement contribuer à encourager la formation au sein de la relation d'emploi, puisque les connaissances et les compétences ainsi développées peuvent ensuite être validées par une autorité indépendante, assurant une certaine transférabilité des savoir-faire d'une entreprise à une autre. Pourtant ce mécanisme ne joue pleinement que si le salaire enregistre dans sa progression l'amélioration des compétences. Or si l'évolution des relations professionnelles ne conduit pas à un accord explicite sur ce lien, l'incitation proprement économique à la formation risque de disparaître alors même que les dispositifs techniques de la formation seraient eux-mêmes performants. La formation doit être partie intégrante de la

relation salariale et doit être compatible ou mieux encore complémentaire avec un type d'organisation du travail, un principe de rémunération et un type de mobilité (Boyer, 2000a).

L'équipe d'experts a été sensible à un paradoxe, dont le Portugal serait un bon exemple. Dans la plupart des pays de l'OCDE, c'est la montée du chômage, associée à un changement des méthodes de production et un durcissement de la concurrence portant non plus seulement sur les prix mais aussi la qualité et l'innovation, qui a incité les jeunes entrants sur le marché du travail et les salariés titulaires d'un emploi à accroître leur effort de formation. C'est dans ce contexte que le chômage tend à frapper de façon différentielle les non qualifiés : aux États-Unis la flexibilité des rémunérations a entraîné une réduction du salaire relatif des moins qualifiés mais en Europe, un relatif encadrement de l'échelle des rémunérations a conduit à une difficulté croissante d'accès à l'emploi des non diplômés, certains postes peu qualifiés étant attribués à des diplômés. On n'observe rien de tel au Portugal. Le chômage est resté relativement modéré tout au long des deux dernières décennies et la spécialisation de l'économie portugaise n'a pas pénalisé les peu qualifiés autant que pour les autres pays européens. En conséquence, et c'est *a priori* surprenant, la facilité d'accès à l'emploi a hypothéqué l'effort de formation des titulaires de bas niveaux de connaissances scolaires. Dès lors, il ne serait pas irrationnel de privilégier le travail immédiat sur le prolongement de la formation... pour autant que l'on puisse extrapoler à long terme la spécialisation traditionnelle du Portugal. Si par contre on anticipe un déclin progressif des branches qui faisaient traditionnellement la compétitivité du Portugal, il devient essentiel que les autorités publiques retranscrivent dès à présent ce signal que le système des salaires est pour sa part incapable de véhiculer. Telle serait l'une des raisons de l'accord entre partenaires sociaux conclus le 9 février 2001 (Encadré 8).

Favoriser la généralisation des initiatives et innovations locales

L'équipe d'experts a noté la quasi-inexistence des organisations privées à but lucratif en matière de formation des bas niveaux d'éducation et s'est interrogé sur les raisons de cette particularité par rapport à certains autres pays. Une première raison tient au fait que, dans beaucoup de pays, c'est l'essor du chômage et de la précarité qui a suscité l'intérêt des individus pour la formation, intérêt que certaines entreprises se sont empressées de prendre en compte, d'autant plus qu'il était solvabilisé par des aides publiques réputées favoriser une politique active d'accès à l'emploi et non pas simplement passive de financement des indemnités de chômage. Une seconde explication souligne l'importance au Portugal de l'État tant dans le financement que dans l'organisation de la formation, selon une tradition de politique économique bien différente de celle des pays anglo-saxons. Symétriquement, il se pourrait que la faible demande privée de formation en provenance des bas niveaux d'éducation rende non profitable l'offre privée dans ce segment ; elle se reporterait donc sur les formations plus lucratives s'adressant à des individus mieux dotés en terme de diplômes et de connaissances scolaires.

Mais le plus important des facteurs explicatifs de la faiblesse de l'offre privée est sans doute que les associations professionnelles, par leurs initiatives et leurs innovations au contact du contexte local, ont apporté une contribution équivalente à celle qu'a assurée dans d'autres pays l'entrée de nouveaux fournisseurs privés. On a déjà mentionné les méthodes originales développées par exemple par l'AIMinho ; dès lors la question serait celle de la diffusion des bonnes pratiques ainsi mises à jour par les entités locales. Formellement, le Portugal dispose de divers observatoires qui de près ou de loin touchent à la formation, mais il ne semble pas que, pour l'instant, leurs observations aient fait retour sur les décisions d'allocation des fonds et de réglementation de la formation. On peut donc se demander si au stade actuel il n'est pas plus essentiel de se doter de procédures permettant la généralisation des bonnes pratiques, plutôt que de tenter de favoriser l'émergence de fournisseurs privés, dont l'heure viendra une fois lancé le mouvement de requalification de la main-d'œuvre. De ce fait, les accords tripartites entre administrations, associations professionnelles et syndicalistes, sont peut-être les formes adéquates permettant de surmonter la trappe à sous qualification. En effet, le secteur privé à lui seul ne serait pas capable de surmonter les externalités positives de la formation à travers une pure concurrence de marché. En outre, les comparaisons internationales suggèrent que l'initiative privée tend à privilégier les titulaires d'un bon niveau scolaire au

détriment des laissés pour compte sortis prématurément du système de formation. En l'occurrence, un impératif de justice sociale de type rawlsien – favoriser les plus mal lotis sur le marché du travail – pourrait se combiner avec l'objectif proprement économique d'amélioration de l'efficacité dynamique, à travers une action coordonnée des partenaires sociaux. Cette solution est apparemment plus satisfaisante que celle que livreraient les incitations véhiculées par le marché.

Les possibilités ouvertes par l'Internet

Les possibilités de mise en réseau grâce à l'Internet peuvent favoriser l'interaction et la coopération entre les divers acteurs de la formation. Par ailleurs, les responsables portugais accordent une grande importance à la préparation de l'entrée de leur pays dans la société de l'information, elle-même annonciatrice de la société de la connaissance. Ces perspectives s'inscrivent dans le programme européen décidé au sommet de Lisbonne (Working Group, 2001). Le projet est de favoriser dès l'école la maîtrise des outils informatiques. Concernant la formation des adultes, la mobilisation de l'Internet suppose que soient surmontés les problèmes précédemment diagnostiqués qui inhibent les titulaires de bas niveaux scolaires dans leur accès à la formation. La maîtrise des connaissances de base constitue un préliminaire indispensable qui permet dans un second temps d'avoir accès aux services de l'Internet. Pourtant, même pour les cadres, il semblerait que la formation par le net (*e-learning*) ne suscite pas une forte demande, ni ne semble, pour l'instant, faciliter l'apprentissage. D'autant plus qu'une standardisation puis modularisation des unités de formation s'imposent avant d'envisager leur accès par le net. De nouvelles méthodes pédagogiques spécialement destinées aux adultes sont sans doute rendues possibles, mais il faudra un certain temps avant qu'elles ne débouchent sur des pratiques opératoires (Imaginario, 1998).

Les enquêtes sur le terrain ont fait ressortir que certaines catégories d'adultes avaient des difficultés pour accéder aux activités de formation, pour des raisons tenant à l'information mais aussi à l'organisation. C'est tout particulièrement le cas pour les immigrés, en l'occurrence en provenance de l'ancien empire colonial portugais ou plus récemment de l'Europe de l'Est. Il semblerait qu'il n'existe pas de programmes explicites leur permettant d'acquérir la maîtrise de la langue portugaise ainsi que l'accès aux connaissances de base nécessaires à la vie sociale. La question n'est donc pas l'insuffisance de la formation de base – certains des apprenants d'une association de quartier étaient médecin, spécialiste des médias,... — mais plutôt l'ouverture de cours de formation spécialement conçus pour cette catégorie. Les effectifs concernés sont pour l'instant modestes, mais pas négligeables et sans doute en croissance du fait de l'anticipation de l'accentuation de la mobilité en provenance de nouveaux pays membres de l'Union européenne.

3.3 Thème 3 : Améliorer la qualité, innover en matière de pédagogie

Un problème clairement perçu par tous les acteurs de la formation

Tous les experts et formateurs rencontrés s'accordent pour considérer que ce n'est pas l'offre globale exprimée en termes financiers qui fait défaut mais bien la capacité à répondre aux spécificités des problèmes que rencontrent les titulaires de bas niveaux scolaires. Ainsi, compte tenu de ses structures et problèmes rencontrés, le Portugal privilégierait une stratégie macroéconomique plus qu'une approche de terrain. Or la visite effectuée dans les différents centres de formation fait ressortir une grande diversité des publics, des approches et des objectifs poursuivis par la formation des adultes. Sous l'unité apparente des procédures administratives, se déroulent de très nombreuses, et souvent originales, innovations pédagogiques dont les résultats et les enseignements ne remontent pas nécessairement au niveau des Ministères de l'Éducation et du Travail et de la Solidarité. Aux dires des chercheurs spécialisés dans l'analyse de la formation des adultes, le problème est celui de l'éclatement et du caractère partiel et local des procédures d'évaluation de chacun des dispositifs. La question ne serait pas tant de détecter les bonnes pratiques que de ne pas encourager les

mauvaises qui peuvent se prolonger sur plusieurs années, compte tenu de l'inertie des procédures et les difficultés de l'évaluation.

Les méthodes pédagogiques sont reconnues comme importantes. Tout d'abord, les apprenants signalent souvent que l'inadéquation des cursus proposés explique la non participation de leurs collègues, amis ou voisins au point de proposer que la première démarche d'une institution de formation devrait être de procéder à une étude des besoins pour faire apparaître la demande puis les moyens de la satisfaire. Ensuite, il ressort que la déconnexion du lieu d'apprentissage avec celui du travail est défavorable puisque font par exemple défaut les machines et outils qui sont effectivement utilisés dans l'activité quotidienne des entreprises. Certains formateurs souhaitent donc que les cours, y compris à vocation théorique, aient lieu dans le cadre de l'entreprise, tout particulièrement pour les stagiaires qui ont déjà un emploi dans la même branche. Plus généralement, les méthodes utilisées pour les adultes de bas niveaux d'éducation sont trop strictement calquées sur celles utilisées pour l'éducation des jeunes ou la formation continue de cadres intermédiaires ou supérieurs. La transmission magistrale est très largement inadaptée, tout autant que les techniques, pourtant efficaces dans le monde des affaires. Ainsi, un programme de formation des formateurs interdit-il à ces derniers d'utiliser le logiciel *Powerpoint* afin de les contraindre de mieux réfléchir aux moyens pédagogiques à utiliser compte tenu du public. Dans le même ordre d'idée, les cours de formation assurés par des associations locales mêlaient des jeunes en échec scolaire avec des adultes et des retraités. On ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer l'impact de la diversité du groupe sur la progression de l'apprentissage individuel : hétérogénéité réputée défavorable en général, cette diversité semble jouer un rôle positif dans une démarche d'alphabétisation. Enfin, il faut rappeler que le niveau d'éducation relativement élevé d'un certain nombre de nouveaux immigrants requiert sans doute la mise au point de méthodes pédagogiques originales. Autant de propositions pour lesquelles on ne dispose pas encore d'évaluation en bonne et due forme.

Les financements européens ont dynamisé la formation, mais présentent quelques effets pervers

Nombre d'experts et d'intervenants, tout en se félicitant de l'obtention de moyens au titre du FSE, soulignent combien la capacité de financement l'emporte sur la capacité d'absorption des fonds destinés à la formation. De même tous regrettent que les dépenses correspondantes n'aient pas été associées dès l'origine à des procédures de certification, permettant de cerner l'impact de ces interventions. Plus encore, certains entrepreneurs ou responsables d'association ont souligné combien les procédures européennes étaient contraignantes quant à l'organisation de la formation : durée, horaires, parfois contenu, ... au point de susciter par exemple un allongement inutile des modules, afin de les faire entrer dans les normes requises. Cette critique est omniprésente, au point d'être formulée par un apprenant qui avait tenté de décrocher un financement européen et qui notait que l'approche de la Commission européenne se bornait à procéder à un contrôle comptable visant à vérifier la nature des dépenses sans jamais se donner les moyens d'en évaluer l'impact sur les compétences et les connaissances des participants au programme.

De plus, pour des raisons de gestion, les services bruxellois semblent préférer des opérations de taille moyenne ou grande, dont il est difficile de cerner l'efficacité, au détriment d'une myriade de plus petites opérations beaucoup mieux ajustées aux demandes qui s'expriment localement. Enfin, les entreprises sont très inégalement financées selon leur taille. Ainsi en 1994, 72,2 % des entreprises de plus de 50 travailleurs avaient mené une action de formation alors que seulement 8,3 % des entreprises de moins de 50 travailleurs avaient assuré une formation (Cardim, 1999a, p. 87). Or c'est le tissu de ces petites entreprises qui assurent la plus grande partie de la production et de l'emploi au Portugal. On pourrait même ajouter que la culture de l'évaluation n'a pénétré que beaucoup plus tardivement et que pour la majorité des firmes, la formation n'est pas conçue comme un investissement qu'il conviendrait d'inscrire comme tel dans les comptes puis au bilan. Mais il faut reconnaître que cette lacune, préjudiciable à une analyse rationnelle par les firmes de leurs décisions de formation, n'est pas spécifique au Portugal puisque le problème se trouve posé pour la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

La modularisation comme réponse à des demandes diversifiées de formation

Ainsi, le système portugais fait-il apparaître un dilemme entre, d'une part la recherche d'effets de masse à travers des programmes et des procédures standardisées, d'autre part l'impératif d'adaptation à des demandes par nature très diverses. À cet égard, divers intervenants ont mentionné les potentialités de la stratégie en cours d'élaboration qui vise à la décomposition de la formation en une série de modules, qui peuvent être réassemblés en fonction d'un référentiel de compétences associé à chaque profession. Certains chercheurs ont souligné le caractère extrêmement cartésien de l'approche, qui peut ne pas correspondre aux attentes d'adultes de faibles niveaux scolaires pour lesquels les motivations peuvent être largement extra-économiques, alors que la décomposition en unités cumulables est parfaitement concevable et efficace pour des formations techniques, une fois franchi le seuil des connaissances générales nécessaires à leur acquisition.

À la lumière des informations recueillies auprès des apprenants et des formateurs, il est possible de dresser un bilan des avantages et des inconvénients de la modularisation (Encadré 6). Parmi les avantages, il faut compter la possibilité de combiner ainsi des effets d'échelle – ne pas répéter un effort pédagogique précédemment mis au point, et qui peut être réutilisable sous la forme d'un module – tout en satisfaisant des demandes variées, grâce à la recombinaison des séquences de formation en fonction de l'écart apparu entre, d'une part les compétences et les connaissances reconnues, d'autre part le référentiel visé. En outre, chacune des unités est d'une durée inférieure de sorte que l'effort apparaît moindre que celui que requiert une formation longue centrée sur un ensemble uniforme d'unités que chaque apprenant doit suivre successivement, sous peine de ne pas voir sa formation reconnue. Ainsi la formation peut-être étalée dans le temps et la qualité rendue relativement homogène. Dernier avantage, ce système est une réponse à l'évolution rapide des métiers : dans les secteurs où les besoins évoluent rapidement, il suffit de retrancher les modules devenus obsolètes et d'en introduire de nouveaux.

Encadré 6 : La modularisation pour la formation des adultes

Inconvénients

Lourdeur de l'investissement pour surmonter les problèmes conceptuels associés à leur construction

Coût de gestion et de coordination des modules

Suppose la coopération entre les acteurs du marché du travail et ceux de l'éducation

Le module ne livre pas nécessairement une compétence reconnue sur le marché du travail

Avantages

Possible rendement d'échelle et de variété

Ajustement plus rapide aux évolutions du marché du travail et besoins des adultes

Meilleure insertion sur le marché du travail, si accord entre les partenaires sociaux

Flexibilité temporelle dans l'organisation du parcours de formation et attraction du public des adultes, rebutés par une formation longue et continue.

Mais cette séduisante architecture n'est pas sans introduire nombre de difficultés. Il faut d'abord un investissement considérable pour concevoir l'architecture d'ensemble des modules, tâche qui risque d'être prométhéenne si elle n'est pas limitée à une population et des métiers précis. Par ailleurs, c'est en général le résultat d'ensemble qui est reconnu sur le marché du travail et non pas chacun des modules, de sorte que les apprenants en situation d'échec qui abandonneraient en cours de formation, ne sont pas nécessairement mieux armés pour trouver un emploi sur le marché du travail. Plus fondamentalement, pour que le système soit efficace il faut qu'il organise une interface entre les exigences des employeurs ou directement les apprenants et les critères en vigueur dans le système d'éducation et de formation. Gage d'efficacité et de synergie en cas d'accord de l'ensemble des partenaires, c'est aussi une source de longueur dans les procédures de concertation, qui peuvent ainsi se trouver en retard par rapport à ce qu'exigerait l'évolution du

contenu des métiers. Enfin force est de reconnaître que se trouvent posés de redoutables problèmes pédagogiques si l'on entend dépasser un strict nominalisme et viser à la qualité de chacun des modules, comme à la cohérence de l'architecture du système de formation analysé dans son ensemble.

Face à cette construction complexe il n'est pas inutile de rappeler un enseignement déjà mentionné à plusieurs reprises, à savoir le rôle des motivations extra-économiques dans l'adhésion des individus de faibles niveaux scolaires à des opérations de formation. Ne doit pas être négligée la « stratégie du coucou ». Par exemple profiter de l'attractivité d'une association centrée sur les loisirs pour alimenter un cours d'alphabétisation. Ou encore, mobiliser la volonté d'insertion sociale d'immigrés pour donner accès à des cours d'informatique, assurant à terme une meilleure insertion sur le marché du travail. Mais hélas ces stratégies n'ont pas vocation à être standardisées puisqu'elles résultent d'initiatives locales et leur succès présente souvent un caractère idiosyncrasique, ce qui peut expliquer qu'elles ne soient pas détectées par les méthodes d'évaluation standard, encore moins par les procédures strictement comptables de gestion des programmes.

Former les formateurs, gage de qualité

Face aux difficultés de la formation des adultes, la qualité des formateurs est essentielle puisqu'ils ont à répondre à des demandes très différenciées, évoluant au cours du temps. Dès lors, de même que la société de la connaissance devrait se fixer pour objectif d'apprendre à apprendre, la formation des formateurs est importante pour l'évolution à long terme du système. Des efforts notables ont été déployés dans ce domaine depuis le milieu des années 90 puisque le nombre de cours de formation pour les formateurs est passé de 1 465 en 1994 à 4 291 en 1997 selon les statistiques de l'IEFP (Cardim, 1999a, p. 123). On peut même donner une indication de la vigueur de cet effort si l'on note qu'en 1997 près de 20 % des participants à des formations étaient en fait constitués par des formateurs en formation et que sur l'ensemble du financement, les dépenses correspondantes étaient de 7,1 % du total (Tableau 8). C'est là un taux d'investissement tout à fait intéressant, voisin de celui qu'on observe dans les secteurs des hautes technologies qui investissent on le sait une fraction importante dans la recherche et développement, en l'occurrence l'équivalent de la formation des formateurs.

Il faut aussi mentionner l'effort d'accréditation des institutions de formation subventionnées, réalisé par l'INOFOR. Le sérieux de la méthodologie d'accréditation et l'importance quantitative des institutions accréditées en peu d'années, sont à souligner. Cette accréditation contribue à la surveillance de la qualité des formations données et donc à la valeur de la certification qu'elles délivrent. On peut aussi relever, sur ce point, la contribution apportée par un important effort de formation pédagogique des formateurs. Encore que, comme dans pratiquement tous les pays, la formation encore très scolaire pratiquée par ces établissements dans lesquels l'action d'enseigner l'emporte souvent sur celle d'accompagner ou de servir de médiation, ne mobilise que partiellement une pédagogie vraiment adaptée aux adultes. La communauté des spécialistes de la formation des adultes (Imaginiaro, 1998 ; Carneiro, 1999 ; Trigo, 2000) est apparue sensible à la spécificité de la pédagogie à déployer, perçue comme différente de celle à apporter aux jeunes, ce que traduit le rapport de base du Portugal sur la formation et l'accent qu'il met sur l'andragogie (Knowles, 1985 ; UNESCO, 1998).

Des demandes très différenciées

Les statistiques sur la répartition des activités de formation montrent la diversité des opérations menées au titre de la formation et la hiérarchie des coûts qui varient fortement selon le type de formation (Tableau 8).

Tableau 8 : La répartition des diverses activités de formation (1997) (en %)

| | Financement | Nombre de participants | Coût relatif par participant |
|------------------------------------|-------------|------------------------|------------------------------|
| Éducation | 19,7 | 11,6 | 169 |
| Formation initiale | 19,3 | 6,8 | 284 |
| Formation continue | 7,7 | 18,8 | 40 |
| Formation des formateurs | 7,1 | 19,7 | 36 |
| Formation des chômeurs | 11,2 | 6,4 | 175 |
| Formation sectorielle | 19,1 | 28,2 | 68 |
| Intégration de groupes défavorisés | 10,6 | 2,9 | 365 |
| Programmes régionaux | 5,3 | 5,6 | 92 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 |

Source : Cardim (1999a), p. 107-108.

Dans la plupart des pays européens, l'action de formation se concentre sur les chômeurs, car pour beaucoup d'entre eux l'inadéquation de la formation apparaît comme le facteur déterminant de leur difficulté d'accès à l'emploi. Cette préoccupation est présente au Portugal et alimente une partie de l'activité des centres de formation visités. Pourtant, comme l'emploi n'est pas biaisé à l'encontre des faibles qualifications, tel n'est pas le motif principal de demande de formation. En terme de financement, ce sont les compléments à l'éducation et la formation initiale qui occupent près de 40 % du budget, pour seulement 18 % de participants. Il faut aussi souligner le rôle des formations sectorielles assurées au sein des secteurs professionnels (agriculture, tourisme, textile,...). L'intégration des groupes défavorisés constitue un quatrième objectif de formation, dont la logique est a priori fort différente, ce que confirment les visites effectuées dans les divers centres de formation. Il ne faut pas oublier que les programmes régionaux ont encore une autre finalité et leurs modalités d'action sont originales puisqu'ils encouragent aussi la création d'entreprises dans des localités frappées par l'exode rural (Melo (coord.), 1998 ; Melo, 1999 ; Melo *et al.*, 2001).

Dès lors, au Portugal, la question centrale n'est pas tellement l'encouragement de la diversité des cursus de formation mais plutôt celle de l'organisation de cette diversité à travers l'adaptation des structures de décision et des modalités de financement. On l'a déjà noté, les modalités mises en œuvre à l'instigation des autorités européennes sont plus ou moins faciles selon le type de formation, ce qui devrait appeler un regain de réflexion de la part des organismes chargés de coordonner la formation des adultes (ANEFA, IEFP, INOFOR).

3.4 Thème 4 : Améliorer la cohérence et l'efficacité des actions gouvernementales

Nombre d'indications ont déjà été données sur cette question lors de la discussion des thèmes précédents, de sorte que les propositions se concentrent sur des éléments de synthèse et sur la difficile question des relations entre d'une part la stratégie macroéconomique et les grandes orientations arrêtées par les ministères, d'autre part la réponse aux demandes et la satisfaction des nouveaux besoins au niveau des régions, des entreprises et des groupes de citoyens.

Promouvoir l'articulation des opérations de formation des adultes : la création de l'ANEFA

Compte tenu de la faiblesse de la scolarité d'une grande partie de la population, le relèvement de la qualification se doit, au Portugal, d'intégrer le rattrapage des connaissances de base dans l'offre de formation. D'où un problème de coordination qui ne peut se résoudre que par l'accord sur une approche

intégrée. Ce problème, apparu au niveau local et au sein des organismes de formation, trouve son correspondant dans le renforcement des coopérations entre le Ministère de l'Éducation et celui du Travail et de la Solidarité. On l'a déjà noté, en 1999 la création de l'ANEFA s'inscrit dans cette visée (Encadré 7).

Mais le propos n'est pas simplement de coordonner l'activité ministérielle au niveau de l'État central puisque l'essentiel tient au lancement du système de reconnaissance et de validation des apprentissages informels des adultes, visant à la certification des acquis scolaires et professionnels. Le mérite essentiel de ce système, une fois qu'il sera implanté et généralisé, sera de fournir un ensemble de critères et de procédures communs aux organismes tant publics que privés qui, à tous les niveaux, interviennent dans la formation des adultes. La certification, complément nécessaire, permettra alors d'organiser une plus grande fluidité du marché du travail, mais aussi une incitation à la formation dont les résultats seront plus faciles à apprécier que par le passé. Un tel système sera précieux pour les PME qui n'ont pas les directions des ressources humaines dont disposent les grandes firmes et qui forment beaucoup moins leur personnel. Si les réformes entreprises depuis 1999 sont mises en œuvre avec persévérance dans les années qui viennent, la transparence et par extension la cohérence du système d'éducation/formation devraient s'en trouver améliorées.

Encadré 7. Une expérience originale : l'ANEFA

La création le 29 septembre 1999 de l'Agence Nationale pour l'Éducation et la Formation des Adultes fait suite au groupe de mission chargé du développement de l'éducation et de la formation des adultes. C'est la réponse aux études qui avaient montré l'importance pour le Portugal du lien entre éducation et formation des adultes. Sa création institutionnalise une coopération entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère du Travail et de la Solidarité, souvent recherchée dans le passé. Le but est de surmonter les différences de « culture » et de style des deux ministères sur l'objet précis que constitue le lien éducation-formation.

C'est un Institut public, doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie technique et administrative, sous la tutelle conjointe des deux ministères. Ses buts sont :

- 1) D'élaborer progressivement un système de reconnaissance et de validation des apprentissages formels et informels des adultes visant la certification scolaire et professionnelle des apprentissages formels, non formels et informels des adultes.
- 2) De promouvoir des programmes et projets dans les domaines de l'éducation et de la formation des adultes, à sa propre initiative ou à travers des contrats de programmes avec des organismes publics et privés.
- 3) De développer et diffuser les modèles, méthodologies et outils pédagogiques spécifiques à l'éducation et la formation des adultes.
- 4) De réaliser des études ou de favoriser des recherches dans le domaine de l'éducation et de la formation, en particulier grâce à la formation de professionnels.
- 5) Appuyer les projets et initiatives en matière d'éducation et de formation des adultes qui s'inscrivent dans les priorités définies et présentent un caractère innovateur.
- 6) Motiver, informer et conseiller les adultes quant à l'importance et la nécessité de l'apprentissage tout au long de la vie.
- 7) Promouvoir la collaboration entre les organismes publics et privés, au niveau central, régional et local en vue de développer la politique d'éducation et de formation des adultes.

Source : ANEFA (2001d).

Ce rôle de régulation de l'ANEFA devrait logiquement se prolonger par la détection des bonnes pratiques qui ont montré leur efficacité, leur diffusion à d'autres organismes de formation, selon un mouvement cumulatif d'élaboration d'un système complet d'évaluation, de reconnaissance et certification des compétences et des connaissances, mais aussi de modules de formation. Comme l'ont déjà noté de précédents rapports nationaux, la difficulté est moins de détecter les innovations porteuses que d'en permettre l'extension et la généralisation à d'autres contextes. Il se peut à cet égard que l'Internet facilite cette mise en réseau des acteurs de la formation des adultes, étant entendu que des recherches en andragogie seront nécessaires pour que soient disponibles des méthodes adaptées au contexte du Portugal, marqué par l'importance des bas niveaux scolaires d'une partie encore importante de la population.

Insérer la formation dans la stratégie économique et sociale d'ensemble : le plan national pour l'emploi

Ce processus peut lui-même bénéficier de l'inclusion de la formation dans la stratégie que définit le plan national d'action pour l'emploi (National Action Plan, 2000 et 2001), qui lui-même résulte de l'application de la décision du sommet de Luxembourg de procéder à des revues comparatives des politiques d'emploi au niveau de l'Union économique. En un sens les quatre actions prioritaires définissent un ensemble de mesures très largement complémentaires. Le premier axe développe l'employabilité et la politique de formation y contribue largement. Le second vise à l'essor du comportement entrepreneurial, en vue de la création de nouvelles entreprises, ce qui rejoint par exemple les stratégies de développement local. Mais cela concerne aussi la formation des compétences nécessaires à la maîtrise des technologies de l'information dès l'école et la création de filières professionnelles formant techniciens et ingénieurs. Le sommet de Lisbonne de l'Union Européenne a permis de cristalliser ces efforts en leur donnant une perspective comparative, s'inscrivant dans une stratégie combinant innovations technologiques et redéfinition de la notion de sécurité dans ce nouveau contexte (Rodrigues, 2001). Un troisième volet insiste sur l'adaptation de la législation du travail et en un sens l'accord de février 2001 s'inscrit dans une variante que l'on pourrait qualifier d'offensive de cette stratégie. Enfin, l'objectif d'une égalité plus affirmée entre hommes et femmes est bien sûr présent au Portugal car, comme dans beaucoup d'autres pays, les taux d'activité féminine n'ont cessé de croître et que, par conséquent, l'égal accès à l'éducation et la formation constitue un impératif non seulement en terme de justice sociale mais encore en vue de développer la productivité et compétitivité de l'économie portugaise.

Tableau 9 : Évolution de l'emploi et de la productivité par grands secteurs
(Taux annuel en %)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|
| Emploi total | | | | | |
| • Hommes | - 0,9 | 0,5 | 1,6 | 1,7 | 0,9 |
| • Femmes | - 0,3 | 0,7 | 2,3 | 3,4 | 3,0 |
| Emploi par secteur | | | | | |
| • Agriculture | - 2,6 | 8,5 | 13,7 | -2,6 | - 4,9 |
| • Industrie dont construction | - 2,1 | - 2,1 | 2,6 | 1,2 | - 0,0 |
| • Services | 0,7 | 0,6 | - 1,0 | 4,8 | 4,7 |
| Taux de chômage | 7,2 | 7,3 | 6,8 | 5,0 | 4,4 |
| Productivité | | | | | |
| • Ensemble de l'économie | 3,1 | 3,0 | 1,7 | 1,3 | 1,1 |
| • Industrie | - | 7,1 | 5,2 | 4,3 | 4,1 |

Source : OCDE (2001).

Il faut se demander si cette stratégie est à la hauteur des problèmes qu'aura à résoudre le Portugal au cours de la présente décennie. En effet, les années récentes font apparaître des transformations structurelles qui appellent un redéploiement de la stratégie de formation et d'éducation. Outre le mouvement de féminisation déjà mentionné, on observe que l'amélioration significative de la productivité dans l'industrie manufacturière tend à réduire les perspectives de création d'emploi dans le secteur traditionnel qui assure la compétitivité du Portugal (Tableau 9). De leur côté, les services offrent plus de perspectives de création nette d'emploi que l'industrie, ce qui ne manque pas de renouveler le contenu et les objectifs de la formation des peu qualifiés : la maîtrise de la lecture, de l'écriture et d'opérations mathématiques élémentaires devient encore plus cruciale que dans les métiers manuels des industries traditionnelles. L'abstraction du travail, qui affecte la quasi-totalité des secteurs, plaide donc pour une accentuation des efforts pour s'assurer que les jeunes au sortir du système éducatif sont dotés des compétences minimales leur permettant de continuer à apprendre tout au long de leur carrière (Ministère de l'éducation, 1999).

Tableau 10 : L'évolution comparée des spécialisations portugaise et irlandaise

a) Avantages comparatifs révélés (ACR) et évolutions des exportations : le Portugal

| Code | Principal avantage comparatif | ACR | Part cumulée des exportations | ACR | Part cumulée des exportations |
|------|-----------------------------------|--------|-------------------------------|-------|-------------------------------|
| | | 1993 | | 1998 | |
| 84 | Vêtements et accessoires | 17,48 | 20,33 | 11,64 | 14,30 |
| 85 | Chaussures | 8,77 | 29,93 | 6,25 | 21,41 |
| 63 | Liège et industrie du bois | 4,15 | 34,47 | 3,76 | 25,65 |
| 66 | Industrie minérale non métallique | 3,24 | 39,25 | 2,03 | 29,24 |
| | ... | ... | ... | ... | ... |
| 78 | Véhicules automobiles | - 8,94 | 44,59 | 0,81 | 44,54 |

b) Avantages comparatifs révélés (ACR) et évolutions des exportations : l'Irlande

| Code | Principal avantage comparatif | ACR ¹ | Part cumulée des exportations ² | ACR | Part cumulée des exportations |
|------|-----------------------------------|------------------|--|-------|-------------------------------|
| | | 1993 | | 1998 | |
| 51 | Chimie organique | 6,67 | 9,40 | 14,56 | 17,69 |
| 75 | Machines de bureau et ordinateurs | 6,36 | 27,78 | 2,39 | 40,03 |
| 11 | Comestibles variés | 5,74 | 34,09 | 1,44 | 41,93 |
| 01 | Viandes et produits dérivés | 5,27 | 39,90 | 1,95 | 44,43 |
| 02 | Produits laitiers et œufs | 3,41 | 43,91 | 1,19 | 46,21 |

1. Les indicateurs ARC sont basés sur l'observation des flux nets d'exportations suivant le calcul suivant $ACR_i = (X_i/X - M_i/M) \times 100$ où X sont les exportations et M, les importations.

2. En pourcentage des exportations de l'année.

Source : OCDE (2001b), « Examen annuel du Portugal », Paris, OCDE.

Deux considérations viennent renforcer ce diagnostic général. La première dérive de l'observation de l'évolution de la spécialisation du Portugal au cours des années récentes (Tableau 10.a). Quatre secteurs, réputés de faible technologie (vêtements, chaussures, liège, industries minérales) qui assuraient près de 40 % des exportations en 1993 n'en représentent plus que 29 % en 1998, ce qui s'accompagne d'une érosion générale de l'avantage comparatif révélé (ACR). Certes, l'automobile opère une percée remarquable puisque le pays d'importateur net devient légèrement exportateur en 1998, ce qui par parenthèse suppose une formation spécifique, très largement interne à l'entreprise, à l'initiative, très généralement, des multinationales qui ouvrent des établissements au Portugal. Le caractère préoccupant de cette érosion de la compétitivité portugaise contraste avec la vitesse de transformation de la spécialisation de l'économie irlandaise (Tableau 10b). Non seulement ce pays est spécialisé dans le secteur informatique et non pas automobile, secteur qui a enregistré une croissance très rapide dans les années 90, au point de justifier l'idée d'une « nouvelle économie ». Mais encore, les statistiques concernant la formation de la main-d'œuvre et l'évolution des qualifications suggèrent que le mouvement de mise à niveau des compétences a été beaucoup plus rapide qu'au Portugal (voir par exemple Tableau 5, supra).

Dynamique macroéconomique et inertie dans la spécialisation se conjuguent pour faire apparaître la non soutenabilité à long terme des évolutions observées depuis 1997. En effet à partir de cette date, les coûts unitaires dans l'industrie manufacturière se détériorent par rapport aux concurrents européens de sorte qu'apparaît un fort et croissant déficit extérieur, car les exportations déclinent puis stagnent alors que les

importations continuent à croître rapidement (OCDE, 2001). Certes, dans le cadre de la monnaie unique européenne, ce déficit n'a pas la même gravité que par le passé, puisqu'il aurait alors déclenché une défiance à l'égard de la devise portugaise. Néanmoins, la fixation irrévocable des taux de change internes oblige le Portugal à retrouver des sources de compétitivité à moyen-long terme : accélération de la productivité, accord de modération salariale par l'équivalent d'une politique des revenus, ou encore recherche de créneaux sur lesquels les producteurs portugais jouiraient de certaines rentes oligopolistiques. Deux de ces stratégies au moins appellent un regain de qualification de la main-d'œuvre, soit qu'elle vise à l'amélioration de la productivité ou de la qualité des produits sur lesquels l'économie est spécialisée de longue date, soit qu'elle cherche à investir de nouveaux domaines liés à l'économie de la connaissance, qu'il convient de distinguer de la simple mise en œuvre des technologies de l'information (Boyer, 2000b).

L'implication de l'État et des partenaires sociaux

Tous les hauts responsables de la politique d'emploi rencontrés sont apparus tout à fait conscients de ces éléments de diagnostic et se sont attachés à replacer les problèmes de l'amélioration des qualifications dans une stratégie d'ensemble qui doit nécessairement combiner divers instruments et s'adapter à l'hétérogénéité des situations sectorielles. Ainsi, quatre types de stratégies sont envisagés. Concernant le secteur exposé à la concurrence internationale, l'accent est mis sur la politique nationale d'innovation, la création d'enseignements supérieurs techniques en information et communication et au développement des coopérations entre entreprises et universités. En majorité ce sont les moins de 35 ans qui participent au dynamisme de ce secteur, ce qui appelle un certain re-calibrage des filières universitaires et professionnelles, et la création de cursus courts débouchant sur des diplômes de spécialisation technologique. Un deuxième volet de la stratégie vise au développement des secteurs liés aux infrastructures et à l'environnement, secteurs qui requièrent des qualifications intermédiaires, relativement diversifiées. Se pose aussi la question de la restructuration des secteurs traditionnels de l'habillement, du meuble, des industries agroalimentaires (IAA), sous l'effet de la concurrence de pays en voie de développement, ce qui appelle un relèvement des qualifications moyennes. Enfin, le marché des services à la personne ouvre de larges perspectives d'emploi, dans des domaines tels que les services à la famille, les crèches, l'aide aux personnes âgées, autant de secteurs dans lesquels le rôle du secteur public est important. Ainsi, prévaudrait une certaine hétérogénéité en matière de formation, qui devrait être assumée mais si possible compensée par l'intermédiaire du financement public. Mais il est clair que le point crucial concerne les relations entre salariés et entreprises puisque c'est à leur niveau que se décident les formations pertinentes et que doivent être perçues des incitations favorisant la formation. Or d'une part le temps de la formation n'est pas celui de la validation des acquis puis de leur mobilisation pour la performance des firmes, d'autre part le manque de reconnaissance des compétences dans les accords de branche peut bloquer le cercle vertueux qu'appellent de leurs vœux les responsables politiques.

En effet, cette stratégie ne peut être mise en pratique sans la collaboration de tous les acteurs concernés, puisque le problème est celui de la synchronisation de la formation vis-à-vis de la politique industrielle et économique d'ensemble d'une part, de l'évolution des relations professionnelles d'autre part. C'est dans ce contexte que l'accord de février 2001 prend toute son importance, conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement, au sein du Conseil Économique et Social (Encadré 8). L'objectif est de développer une approche intégrée de l'éducation, de la formation et de l'emploi. D'abord se trouvent récapitulées et systématisées les interventions décidées antérieurement, par exemple au titre de la constitution d'un système national de certification. Ensuite l'accord précise les modalités de la formation continue en octroyant de nouveaux droits et instituant un volume minimal de formation. Certes, l'accès pour chaque travailleur à un volume de 20 heures par an de formation à partir de 2003, puis l'augmentation de ce volume à 35 heures en 2006 est relativement modeste mais il a pour intérêt de s'appliquer aussi aux PME.

Encadré 8: L'accord sur la politique d'emploi, le marché du travail, l'éducation et la formation

Un accord sur la politique d'emploi, le marché du travail, l'éducation et la formation a été conclu le 9 février 2001 entre les partenaires sociaux et le gouvernement, au sein du Conseil Économique et Social.

I – Le contexte et les objectifs

1. L'accord propose *un diagnostic* sur les faiblesses persistantes du Portugal en matière de scolarisation et de qualification professionnelle des adultes, au-delà d'une situation favorable en matière de création d'emploi et d'un taux de chômage réduit par rapport au passé.
2. Il poursuit tant des objectifs de *compétitivité* et de qualité des emplois que de *cohésion et d'inclusion* sociale.
3. L'accord s'inscrit dans les *trois priorités* du Plan National d'Emploi :
 - Combattre le déficit en matière de scolarité.
 - Promouvoir la qualité de l'emploi.
 - Adopter des politiques actives d'emploi, de formation et de travail en réponse au chômage.

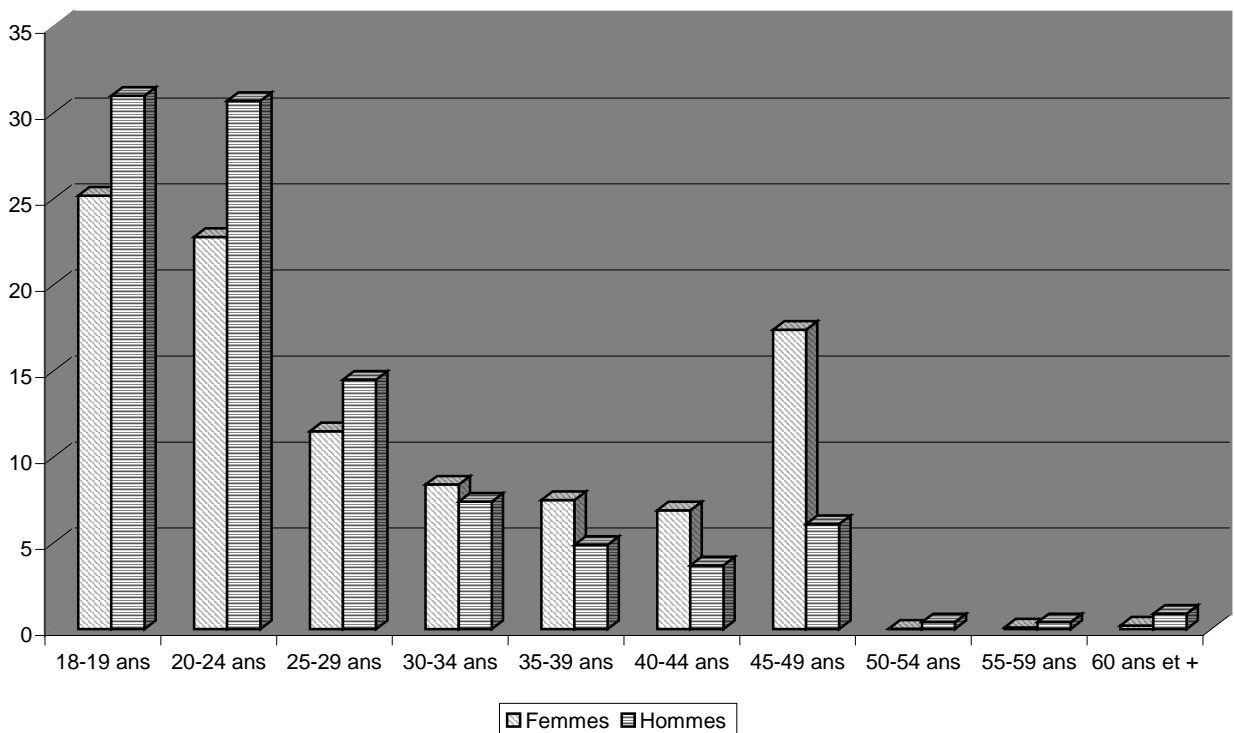
II – Les orientations et les mesures

4. La promotion de la *qualité de la formation*, de l'accréditation et de la certification des compétences.
 - Dans le but de *consolider le Système National de Certification*, est créé un Conseil National pour la Formation Professionnelle, au sein duquel s'insère l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (OEFPP). Le but est en particulier d'améliorer l'articulation des organismes existants (IEFP, Commission Permanente de Certification, INOFOR, ANEFA) et de rationaliser l'action des diverses entités chargées de l'accréditation et la certification professionnelle.
 - Une originalité tient à la recherche et mise en œuvre de méthodologies de reconnaissance et validation des apprentissages réalisés au cours de la vie puis à la délivrance de certificats de compétence acquis dans le cadre de la vie de travail. Le but est de favoriser la *transférabilité* des compétences, donc la mobilité géographique et professionnelle.
 - L'accord précise qu'*une recherche* sur l'éducation, la formation professionnelle et le fonctionnement du marché du travail devra répondre à la situation du pays et permettre de disséminer les résultats à l'ensemble du système. Sont recherchés les méthodes de détection des meilleures pratiques.
5. Le développement de la formation, de la *qualification professionnelle des actifs* et le renforcement de la compétitivité des entreprises. Ce volet vise la population des peu qualifiés et la formation continue.
 - Consolidation d'*un système d'éducation des adultes*, à travers l'éducation récurrente en particulier et l'éducation extra-scolaire. Les traits majeurs visés :
 - i) Cadre référentiel de compétences clés – tant professionnelles qu'en terme de formation de base, servant de point de départ à des itinéraires diversifiés de formation pour les peu qualifiés ;
 - ii) Diversification et différenciation des modalités alternatives d'éducation et de formation afin d'en favoriser l'accès ;
 - iii) Offre d'unités de formation de courte durée, flexibles et capitalisables ;
 - iv) Accent mis sur l'acquisition des compétences de base tant traditionnelles (littératie) que nouvelles (littératie technologique) et dans le domaine des TIC.
 - Appui soutenu et incitations au développement de la *formation continue*
 - i) Appui aux entreprises qui dépassent les objectifs nationaux de formation ;
 - ii) Objectif de fréquence de la formation professionnelle et d'un nombre minimum d'heures de formation certifiée ;
 - iii) Institution d'un crédit temps pour la formation ;
 - iv) Développement d'une couverture territoriale équilibrée d'un réseau de Centres de Reconnaissance, Validation et Certification des Compétences (CRVCC) avant 2006 ;
 - v) Obligation pour chaque entreprise d'assurer chaque année une formation à au moins 10 % de travailleurs (à partir de 2002) ;
 - vi) Développement de la formation continue de tous les travailleurs, au minimum 20 heures en 2003 et 35 heures en 2006.
6. Favoriser la *formation initiale* et transition à la vie active. Ceci afin d'éviter la reproduction d'une basse qualification des futurs adultes grâce à :
 - des systèmes d'éducation/formation ouverts et flexibles adaptés aux problèmes rencontrés ;
 - la lutte contre l'abandon scolaire ;
 - D'où les mesures :
 - i) En 2006, accès de tous les jeunes ayant 18 ans au bénéfice d'un complément d'éducation ou de formation ;
 - ii) Clause de formation pour les moins de 18 ans qui travaillent
 - * garantie d'une formation au moins pendant 40 % du temps de travail
 - * responsabilité assumée par l'entreprise ou assurée à l'initiative du travailleur, d'une formation d'au moins 1 000 heures.
- Ces mesures sont appuyées par des incitations fiscales.
7. Élévation du *niveau et de la qualité de l'emploi*.
 - En particulier participation à la société de l'information
 - Un diplôme de compétence de base en techniques de l'information
 - Certificat de compétence en TI à des fins professionnelles
 - Extension de l'Internet aux Écoles
 - Généralisation de l'usage de l'Internet dans les processus scolaires (1 ordinateur pour 10 élèves en 2006)

Source : Conselho economica e Social, Lisboa, 9 de Fevereiro 2001.

De plus est reconnue l'une des faiblesses majeures du système de formation initiale, à savoir le taux particulièrement élevé d'échec scolaire. En effet, diverses personnalités ont souligné qu'entre 25 000 et 30 000 élèves sortent sans aucun diplôme ou formation professionnelle. La proposition est de donner à ces jeunes de moins de 18 ans la possibilité d'une formation complémentaire destinée à compenser un handicap qu'il serait préjudiciable de ne pas combler dès le début de leur carrière professionnelle. De fait, les statistiques montrent que, tant pour les hommes que pour les femmes, la formation concerne actuellement essentiellement les moins de 25 ans et non pas comme on pourrait le penser les travailleurs plus âgés dont les connaissances seraient devenues obsolètes (Figure 6). Le lien ainsi établi entre l'amélioration de la qualité de la formation initiale et la formation tout au long de la vie est spécialement important pour le Portugal. Enfin, la nécessité de préparer l'émergence de nouveaux métiers et secteurs est prise en compte par un quatrième volet de cet accord qui insiste sur la formation aux NTIC à travers un certificat de compétence et la familiarisation avec l'Internet dès l'apprentissage scolaire. En effet, il semblerait que la capacité à user des technologies de l'information et de la communication et la diffusion de leur usage ouvrent des possibilités d'amélioration de la productivité et d'accélération de la croissance, même pour les pays qui ne sont pas producteurs des équipements et logiciels correspondants (Boyer, 2001a).

Figure 6 : La formation pour les bas niveaux d'éducation se concentre sur les plus jeunes (1997)
(part de chaque tranche d'âge dans la formation totale, pour chaque sexe)



Source : D'après Ministère de l'Éducation DAPP, repris de ANEFA (2001b), Vol. 2, Tableau 9A.

Les stratégies ouvertes pour surmonter la trappe à sous-qualification

Pourtant la cohérence de la stratégie ne garantit pas le succès car les données statistiques portant sur l'économie portugaise montrent une très lente évolution de la qualification. Ainsi, alors que dans la quasi-

totalité des pays européens le travail non qualifié décline en termes d'effectifs et part de l'emploi total, il ressort qu'au Portugal de 1990 à 1996, cette part a augmenté de 11,4 à 12,8 %. Certes l'emploi hautement qualifié a crû, de même que l'emploi qualifié, mais les déplacements sont relativement modestes (Tableau 11). Cette lenteur des évolutions et inertie du travail non qualifié méritent analyse. Face à ce phénomène, on ne peut se contenter d'une explication qui emprunterait exclusivement à la culture ou à des freins de nature sociétale.

Tableau 11 : L'évolution du travail par qualification (en % du total)

| Qualifications | 1990 | 1994 | 1996 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Cadres supérieurs et moyens | 4,0 | 4,9 | 6,8 |
| Personnels hautement qualifiés | 7,9 | 8,3 | 9,5 |
| Travailleurs qualifiés | 39,6 | 41,0 | 43,8 |
| Travailleurs semi-qualifiés | 18,5 | 16,7 | 16,8 |
| Travailleurs non qualifiés | 11,4 | 11,9 | 12,8 |
| Apprentis | 11,5 | 8,9 | 8,0 |
| Autres | 7,1 | 8,3 | 2,2 |

Source : Ministère du Travail et de la Solidarité/Direction de la statistique, dans Cardim, (1999a).

En effet, d'un strict point de vue économique, les avancées de la théorie de la croissance permettent d'éclairer ce phénomène que l'on pourrait qualifier de « trappe à sous-qualification », par analogie de ce que l'on observe pour les trappes à pauvreté dans certaines économies développées ou encore les trappes à sous-développement pour beaucoup d'autres. L'intuition de base est simple : l'intérêt, pour la société, qu'a un individu à se former dépend d'abord des bénéfices privés qu'il en retire, mais aussi des externalités positives qu'elle peut retirer d'une économie dans laquelle le niveau de qualification est en moyenne élevé. Cet argument se trouve au cœur des théories de la croissance endogène fondée par exemple sur la cumulativité des connaissances (Romer, 1990). Un équilibre de basse qualification peut persister au cours du temps dès lors que les décisions de formation sont complémentaires, au sens où le niveau de formation de l'ensemble de l'économie affecte positivement le rendement marginal que chaque individu tire de son propre effort de formation. En effet, si les agents prennent leur décision indépendamment les uns des autres, alors ils n'ont aucun moyen de surmonter la stabilité locale de l'équilibre de basse qualification, alors même qu'ils auraient une pleine conscience des avantages qu'aurait un équilibre à haute valeur ajoutée, haut salaire et qualification élevée (Encadré 9 ; Figure 7).

Pour autant, cet équilibre n'est pas une fatalité. D'un point de vue historique, l'expérience montre que les économies aujourd'hui industrialisées ont aussi connu des épisodes aux cours desquels les acteurs étaient convaincus que seuls des bas salaires et basses qualifications assuraient l'emploi et respectaient les contraintes économiques en vigueur. Pourtant, à travers l'action collective et la transformation des relations professionnelles, la plupart des pays européens ont abouti à un tout autre équilibre où se conjuguent, haute valeur ajoutée, salaires élevés et développement des qualifications. D'un point de vue théorique, la littérature suggère que la convergence des anticipations peut jouer un certain rôle, même si les conditions d'une prophétie auto-réalisatrice sont en général restrictives et pas satisfaites par les caractéristiques des économies telles que nous les connaissons (Farmer, 1999). Une autre solution consiste à contraindre les agents à abandonner leurs stratégies antérieures en imposant un minimum légal de formation, notablement plus élevé que celui qu'ils décideraient spontanément à la lumière d'un calcul économique mené à partir du système de prix actuellement en vigueur. En quelque sorte, la puissance publique imposerait dès à présent une contrainte anticipant sur l'équilibre futur, mais elle n'est rationnelle que si l'ensemble des acteurs s'y conforme. À la lumière de cette formalisation, certes très abstraite, les dispositions de l'accord de février 2001 prennent sens, d'autant plus que serait de ce fait anticipé le relèvement progressif des exigences en matière d'intensité et de volume de la formation, au-delà même de l'horizon de l'accord.

Encadré 9 : Comment s'évader d'une trappe à sous-qualification ?

1. Un modèle simple

A la suite du modèle proposé par Karla Hoff et Joseph Stiglitz (2001) pour les externalités liées à la RD, on suppose que le bénéfice qu'un individu tire de la décision de formation f^i dépend de celle de l'ensemble du reste de la population f^{-i} et du système de prix $p(f^{-i})$ qui résulte de l'action de l'ensemble des individus en supposant que l'agent n'a pas le pouvoir d'influencer le système de prix. Soit :

$$U^i[f^i, f^{-i}, p(f^{-i})] \text{ avec } U_1' > 0, U_2'' < 0 \\ U_1'' > 0, U_2' < 0$$

Si chaque individu fait son choix afin de maximiser le bénéfice de sa formation, étant donné les choix des autres individus alors sa demande de formation est donnée par :

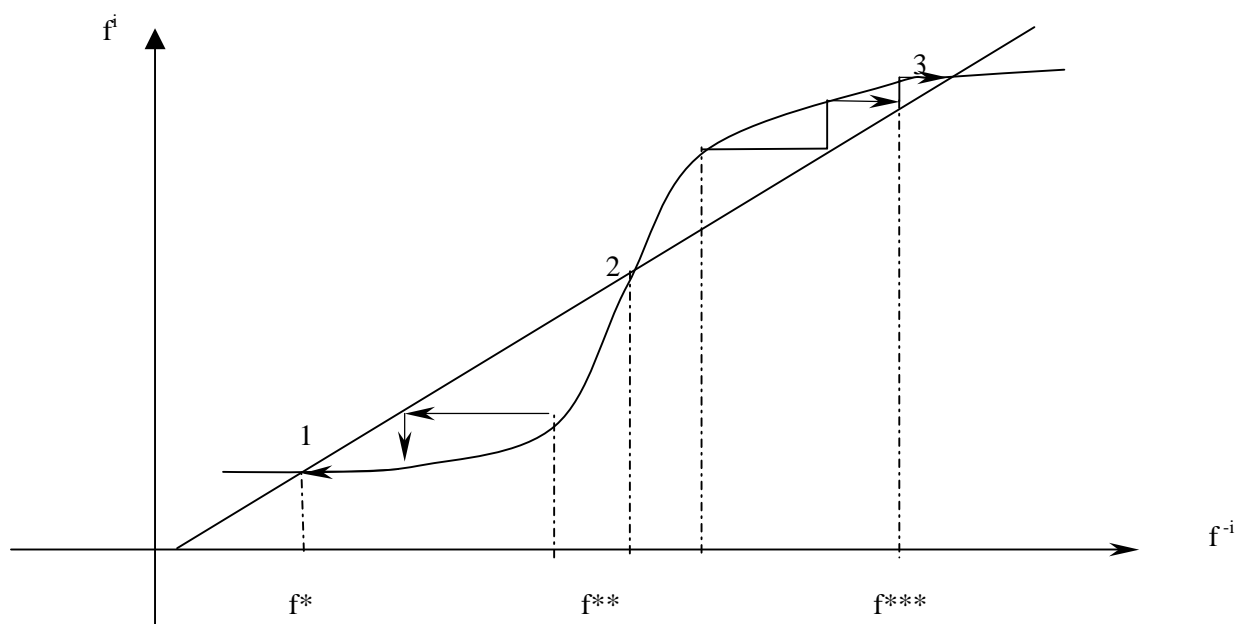
$$\partial U^i / \partial f^i [f^i, f^{-i}, p(f^{-i})] = 0$$

Or il est des cas dans lesquels le rendement marginal de la formation d'un individu dépend positivement de la formation des autres de sorte que leurs décisions sont complémentaires

$$\partial U^i / \partial f^i \partial f^{-i} > 0$$

On peut imaginer par exemple une interdépendance du type décrit par la figure 7.

Figure 7 . Une trappe à sous-formation, conséquence d'une complémentarité stratégique



Si l'on se restreint à l'équilibre intérieur et symétrique, il satisfait l'équation

$$dU / df [f^*, f^*, p(f^*)] = 0$$

Plusieurs équilibres peuvent exister si la complémentarité entre les agents sont suffisamment fortes. Alors un équilibre de faible formation f^* , comme de haute qualification f^{***} existent et sont stables. L'équilibre intermédiaire f^{**} est instable, propriété importante pour les questions sous revue.

En effet, même si un individu réalise les bénéfices qu'il y aurait à se former plus, ses efforts viennent buter sur la stabilité locale de l'équilibre de basse formation f^* et l'impossibilité de franchir le seuil f^{**} . De ce fait, sa seule action est insuffisante à faire passer l'économie à l'équilibre de haute qualification f^{***} . Une trappe à sous-qualification est donc stable, dès lors que ne peut-être franchi le seuil f^{**} de l'équilibre instable.

2. Les implications pour la politique de formation

Il importe donc que les agents se coordonnent de façon explicite à travers leurs anticipations. Un accord entre tous les acteurs concernés peut chercher à atteindre ce résultat.

Il est aussi concevable de confier au gouvernement la tâche

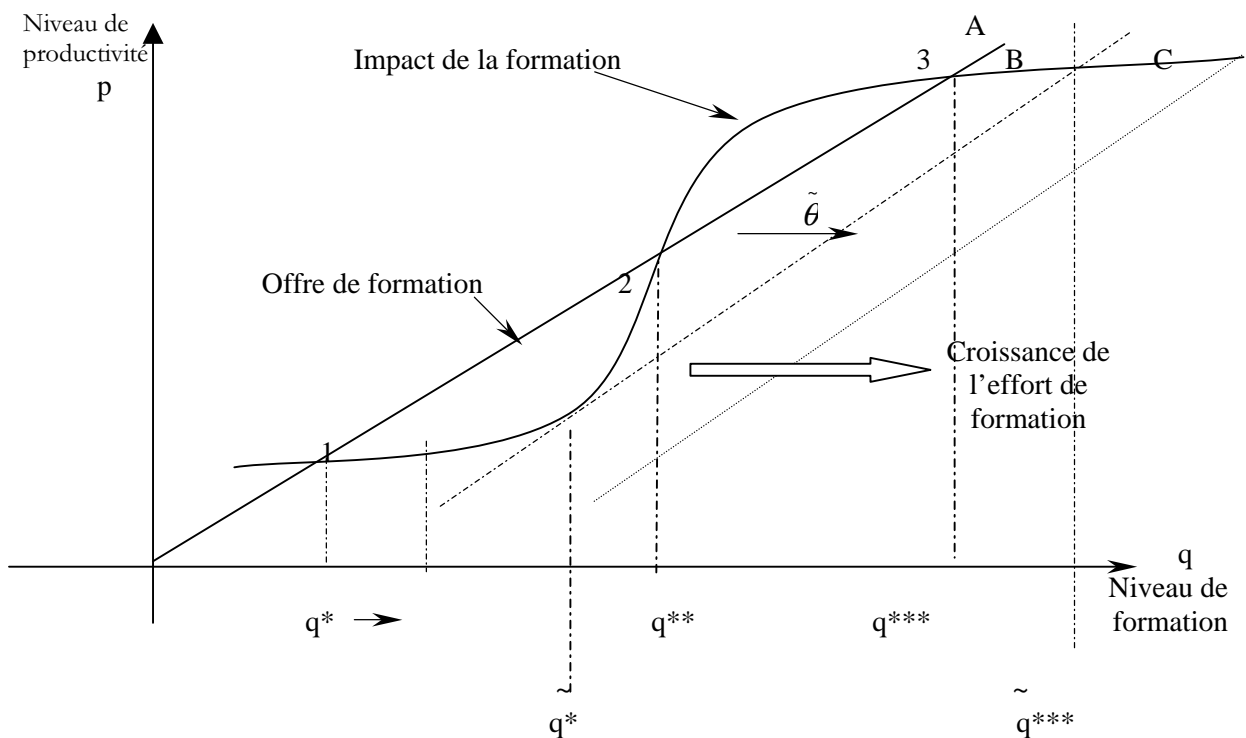
- i. de polariser les anticipations sur un équilibre de formation intensive ;
- ii. d'insérer une obligation de formation suffisamment élevée pour faire franchir le seuil f^{**} .

Il n'est pas exclu que l'accord du 9 février 2001 s'inscrive dans une telle stratégie, même si le volume de formation obligatoire demeure modeste.

3. Une extension au plan macroéconomique

On peut transposer le modèle précédent au plan macroéconomique dans un espace (niveau de productivité, niveau de formation), comme le fait la figure 8.

Figure 8 . Les moyens de bénéficier des externalités positives de la formation



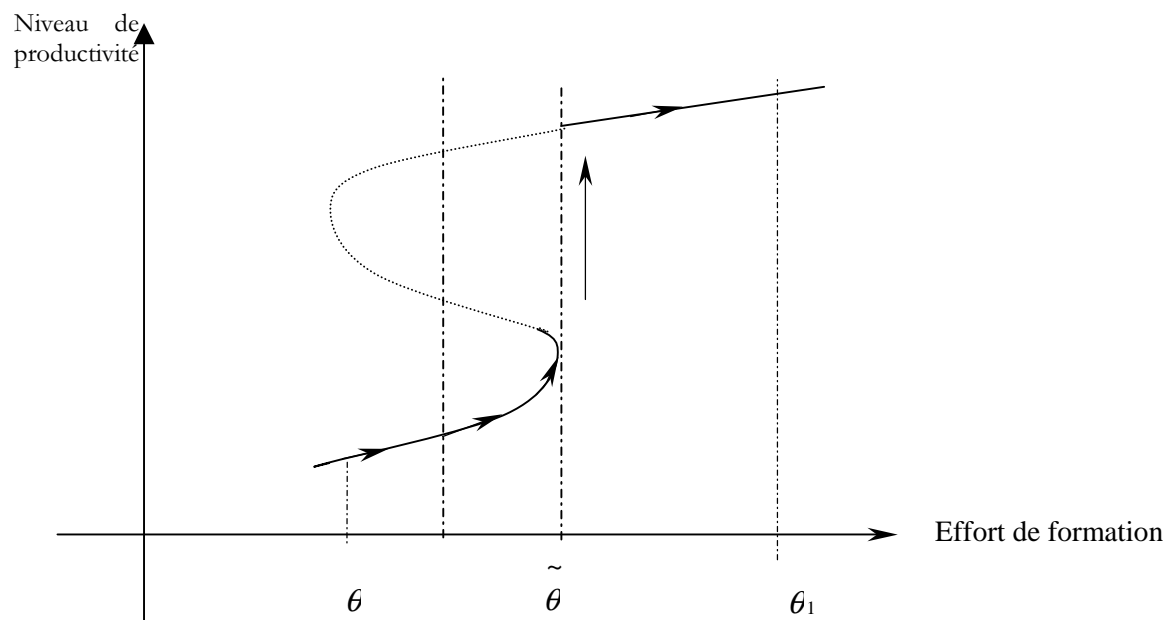
D'un côté, à chaque niveau de productivité on peut associer un volume de formation qu'il est décidé de financer à travers des procédures principalement publiques au Portugal.

D'un autre côté, le niveau de formation moyen contribue à la productivité selon une fonction manifestant des rendements d'abord croissants, puis décroissants en vertu de l'équivalent, au plan macroéconomique, des complémentarités stratégiques précédentes.

Dans ce cas, si les autorités décident d'accroître le taux de formation, il ressort que l'équilibre de basse qualification enregistre une productivité qui s'améliore. Si cet effort est encore accru, l'équilibre de basse formation disparaît pour céder

la place au seul équilibre restant celui de formation intensive. On devrait donc observer d'abord une évolution lente, puis ensuite un point de discontinuité, dit catastrophe.

Figure 9 . La discontinuité du passage à une économie à formation intensive



Cela signifie qu'une telle politique doit être poursuivie suffisamment longtemps en dépit de résultats initiaux modestes pour déclencher un tel basculement de l'équilibre. Ce résultat suppose la mise en évidence de fortes externalités de la formation. Elles sont vraisemblables en coupe internationale mais il importe de s'assurer de leur existence ou vraisemblance pour le pays considéré.

Il va de soi que le modèle demeure très abstrait, mais il peut fournir un fil directeur dans l'interprétation d'une stratégie de relèvement des qualifications.

Ainsi, l'outil essentiel en vue d'un dépassement de la trappe à sous-qualification, ne serait autre que la programmation d'un relèvement de la fraction du temps de travail consacré à la formation, jusqu'à ce que, de façon endogène, l'économie bascule d'un équilibre bas à un équilibre haut (Figure 9). L'analyse est certes théorique, mais l'observation des pays du Sud-Est asiatique dans les années 80, ou encore de l'Irlande dans les années 90, montre que cette transition est possible même si elle requiert sans doute un fort degré de coordination et de cohérence entre les diverses composantes de la politique économique. À cet égard, on mesure l'intérêt qu'aurait une comparaison du Portugal avec d'autres petites économies ouvertes, dans lesquelles des pactes sociaux ont aussi organisé cette transition (Working Group, 2001). Mais il faut rappeler que la difficulté tient à la qualité de la réalisation et pas seulement à la clarté de la visée théorique et stratégique.

Quel devrait être le partage des responsabilités ?

Une autre question importante concerne le rôle des différents acteurs en matière de financement, d'organisation et de réalisation de la formation, sachant que la situation portugaise appelle aussi la prise en compte de l'impact des lacunes de l'éducation et de la formation initiale sur la formation tout au long de la vie. L'extension de la théorie du capital humain fournit un point de départ et un éclairage utile en la matière. Il importe de distinguer deux types de compétence.

Lorsque les *compétences* sont *génériques et transférables* d'un emploi à un autre et si elles ne manifestent aucune externalité positive entre individus – c'est-à-dire que si la formation de l'un ne favorise pas celle de l'autre – alors il conviendrait de laisser le choix à l'individu de déterminer son niveau de formation. S'il adopte une approche purement économique, il devrait traiter la formation comme un investissement : son niveau optimal étant décidé en fonction du coût direct, du coût d'opportunité encouru pendant la période de formation, du différentiel de revenu associé à l'extension des compétences compte tenu d'un taux d'actualisation pris égal au coût de l'endettement. Par rapport à la situation portugaise, ceci supposerait que la hiérarchie des salaires enregistre les gains dérivés de la formation et que les individus aient accès au crédit pour se former sans jamais être rationnés, hypothèses qui ne sont pas clairement vérifiées.

Lorsqu'au contraire les *compétences* sont *spécifiques* et ne sont pas transférables d'une entreprise à une autre, encore moins entre secteurs, en théorie l'entreprise se doit de financer l'investissement de formation, mais ce dispositif va en général de pair avec la négociation d'une grille salariale favorisant l'implication et l'investissement dans la formation du salarié (Lazear, 1993). Or cette grille a pour effet de partager les gains de la formation entre l'entreprise et ses salariés, ce qui en retour influence son volume. Plus généralement, il ressort que la croissance de la firme et ses performances dépendent de ce partage des gains associés à la cumulativité des compétences formées au sein des firmes (Aoki, 1988 ; Koike, 1995). Il faut noter que certaines grandes firmes portugaises sont proches de cette conception, au point d'inclure aussi la mise à niveau des connaissances scolaires parmi leurs objectifs en matière de formation du capital humain (Encadré 5). De même, ces firmes prennent la responsabilité de l'organisation de la formation de certains de leurs sous-traitants. Cela correspond à une internalisation des externalités associées à la formation au sein d'une filière de production, donc selon un mécanisme bien différent de celui qui prévaut pour la formation des compétences génériques.

Il convient d'enrichir cette distinction traditionnelle à la lumière du problème majeur de la formation des adultes au Portugal : *l'insuffisance des connaissances de base* liée à une scolarité trop courte (pour les plus de 35 ans) ou à l'échec scolaire (pour les plus jeunes) rend beaucoup plus difficile la formation de compétences professionnelles. Ce problème est d'autant plus sérieux que les TIC permettent une nouvelle étape dans l'abstraction du travail qui traite de plus en plus de signes et non pas seulement de la transformation de la matière (Caroli, 2001) : les insuffisances de la formation initiale risquent de susciter

un approfondissement des inégalités observées sur le marché du travail. Le principe de séparation des responsabilités précédemment défini s'enrichit alors de trois considérations.

Il est assez évident que la *remise à niveau des connaissances* du fait de l'insuffisance de la scolarité doit être assurée au niveau de l'État pour au moins deux raisons. D'abord, l'accès aux connaissances de base est consécutif de la citoyenneté et reconnu comme droit fondamental, de sorte que la prise en charge financière par la collectivité nationale s'impose. Ensuite, les individus ne sont, en général, pas à même d'intégrer dans leur décision les externalités négatives engendrées par ce déficit scolaire : impact sur l'éducation des enfants, sur les décisions en matière de santé, l'insertion dans la vie sociale, l'aptitude à exercer les droits de citoyenneté, ou encore la pénalisation quant à l'accès à une carrière salariale dans une économie où s'intensifient les changements structurels. En conséquence, on comprend l'effort des autorités portugaises en vue de rapprocher les décisions du Ministère de l'Éducation d'un côté, du Travail et de la Solidarité de l'autre, et d'assurer un financement de la formation à partir de la taxe unique et du FSE. Par ailleurs, la création de divers organismes financés sur fonds publics (IEFP, ANEFA, INOFOR...) vise à intégrer les objectifs d'éducation et de formation.

Mais entre le niveau des compétences génériques et totalement transférables et les compétences idiosyncratiques, c'est-à-dire socialement propres à une firme, l'observation des pratiques, tant au Portugal que dans nombre d'autres pays, montre que certaines des *compétences professionnelles* sont communes à un métier ou une branche. En conséquence, la logique voudrait qu'une association professionnelle ou sectorielle prenne en charge la gestion de ce bien collectif et la formation des compétences qui assurent la compétitivité des entreprises des secteurs correspondants. Cette composante est présente au Portugal puisque les associations des entreprises opérant dans l'agriculture, l'industrie, le commerce sont les relais des autorités publiques : utilisant les fonds publics, elles ont la charge de définir le contenu des formations. On pourrait cependant imaginer une plus grande autonomie et en particulier la gestion d'une plus grande partie de la formation à partir d'une contribution volontaire ou obligatoire des entreprises membres, sur le modèle en vigueur par exemple en Allemagne. En effet dans ce cas, l'État n'est pas directement présent puisque ce sont les entreprises qui décident de financer et gérer la formation, dont le contenu est négocié et éventuellement incorporé dans les conventions collectives. À un horizon plus ou moins lointain, ce modèle organisationnel pourrait s'avérer pertinent pour certains secteurs. Son intérêt majeur est d'assurer une gestion plus adaptée et probablement plus efficace des besoins de formation qu'un système centralisé.

Enfin, certaines formations s'intègrent directement dans *une stratégie de développement local*, de sorte que le centre de décision devrait être situé au niveau des responsables, soit régionaux, soit locaux. Cette modalité est présente au Portugal et s'avère utile pour intégrer formation, développement de l'entrepreneuriat local et création d'emploi. Par ailleurs, s'inscrivent dans cette modalité les associations de quartier ou locales qui privilégient en général l'accès à la citoyenneté mais qui favorisent aussi le développement des compétences qui permettent ensuite l'insertion sur le marché du travail. Dans ce cas encore, le financement public répond à cet objectif de citoyenneté, la décision gagnant à être décentralisée au niveau pertinent. Cette décentralisation s'impose d'autant plus que les externalités de la formation opèrent au niveau local ou régional et non pas sectoriel ou national.

Les personnalités et experts rencontrés ont pour la plupart plaidé en faveur d'une décentralisation des décisions en faveur des autorités régionales, des associations professionnelles, ou encore des grandes firmes, lorsqu'elles s'avèrent capables d'internaliser une partie des externalités propres à l'éducation et à la formation. La question centrale est alors simple à formuler mais difficile à résoudre en pratique : comment réorganiser un système, dominé par l'État, afin de permettre cette diversification des acteurs et des domaines de la formation ?

Du bon usage des comparaisons internationales des systèmes de formation

Dans cette optique, il faut noter que les acteurs, à tous les niveaux de responsabilité, manifestent une curiosité certaine à l'égard des systèmes de formation à l'œuvre en Europe et dans le reste du monde. Trois références sont apparues de façon récurrente et méritent quelques réflexions. Le sommet de Luxembourg n'a-t-il pas lancé un processus de comparaisons internationales systématiques (*benchmarking*) concernant les politiques d'emploi, ce que reflète le document rédigé par les autorités portugaises au titre du plan national d'action pour l'emploi (National Action Plan, 2000 et 2001) ?

Il est intéressant de noter que divers interlocuteurs, face à la question de l'organisation souhaitable du financement et des structures de formation ont fait référence au *système français*. Ils en retiennent l'idée de l'obligation faite à chaque firme de consacrer une fraction de la masse salariale aux dépenses de formation, le taux correspondant étant progressivement augmenté au cours du temps. Si les entreprises ne procèdent pas à des activités de formation pour un montant équivalent à la taxe correspondante, elles payent sans contrepartie la cotisation sociale correspondante. Ce système s'inscrit dans le cadre de la formation tout au long de la vie mais il s'est avéré avoir des conséquences assez inégalitaires puisque les firmes ont eu tendance à choisir les plus qualifiés et mieux formés pour recevoir cette actualisation de leurs compétences (Boyer, 2000a). Ainsi ce système ne s'est pas avéré donner une seconde chance à ceux qui seraient sortis du système scolaire avec un faible niveau de connaissances. Aussi, plus récemment, une loi a codifié une réforme de ce système garantissant un droit individuel de formation, la formation étant répartie chaque année après consultation des instances collectives présentes dans la firme (CAE, 2000). C'est dans cette direction que se sont engagés les partenaires sociaux portugais avec l'accord de février 2000. Sans doute faudrait-il veiller à ce que les entreprises répartissent de façon égalitaire la formation, la tentation étant grande de concentrer les efforts sur les salariés les plus compétents et déjà bien formés.

Le besoin de différenciation des formations selon les branches et les métiers trouve une modalité de réalisation intéressante dans un *système de formation allemand* (Streeck, 1997). En l'occurrence on vise moins le principe de formation en alternance – formation théorique et application pratique dans l'entreprise – que l'organisation de la profession qui s'entend pour périodiquement redéfinir le référentiel de compétences nécessaires à chacun des métiers et ajuster en conséquence les cursus de formation. Pour être efficace ce système doit avoir deux propriétés. D'abord l'association professionnelle se voit reconnu par les pouvoirs publics le rôle de fournir le bien collectif qu'est la formation, et en conséquence, les entreprises de la branche sont soumises à l'obligation d'adhésion et de cotisation pour les services fournis par l'association dont la formation. Ensuite, les conventions collectives et les contrats de travail doivent reconnaître les qualifications ainsi obtenues et les retranscrire dans une grille salariale qui s'impose à l'ensemble des entreprises. Ainsi se trouve mis en place un système d'incitations qui internalise les bénéfices d'un relèvement des compétences professionnelles pour des métiers bien définis. *A priori*, il n'est pas évident d'appliquer ce modèle au Portugal puisque d'une part les pactes sociaux sont plus développés au plan national qu'au plan sectoriel et que, d'autre part jusqu'à présent la formation n'ouvre pas, de façon statutaire, à une augmentation des salaires ou des responsabilités. Aucun des interlocuteurs n'a d'ailleurs mentionné ce modèle comme une référence bien qu'il recouvre une partie des pratiques déjà à l'œuvre au sein de certaines associations professionnelles portugaises.

Une troisième référence utile n'est autre que le *modèle japonais*. En un sens, certaines analyses tendaient à montrer qu'il réalisait une répartition des rôles finalement très efficace dans le Japon des années 70 et 80 (Rouilleault, 1993). Au système scolaire, le soin de donner les connaissances de base de la façon la plus large possible, sans aucune professionnalisation des filières. À l'entreprise le rôle de donner les compétences nécessaires à l'exercice d'une succession de métiers, processus souvent marqué par la spécificité de la relation salariale propre à chaque entreprise. Lorsque les innovations étaient essentiellement marginales au sein du paradigme fordiste, ce système a pleinement rempli sa fonction (Boyer, 2001b). Il devient plus problématique lorsqu'un basculement du paradigme productif introduit de

nouvelles techniques génériques (les NTIC par exemple) et qu'une accentuation de la concurrence détruit les emplois des secteurs traditionnels et qu'il importe de favoriser l'essor de nouvelles branches motrices. Par ailleurs, le système productif portugais est caractérisé par la prépondérance des PME et non pas de grandes entreprises. Paradoxalement pourtant des embryons de ce modèle sont présents comme en témoigne l'entreprise Salvador Caetano. Il semble convenir au secteur automobile dont on a pu mesurer la montée en régime au cours des années 90 (cf. tableau 10, supra). De plus, comme ce secteur fait appel à un réseau étendu de sous-traitants, ces derniers peuvent organiser leur formation en conformité avec les exigences de la compétitivité de l'ensemble de la filière. Mais bien sûr ce modèle n'a pas vocation à se généraliser au point de contribuer à la dynamique macroéconomique d'ensemble comme ce fut longtemps le cas au Japon (Boyer, Yamada, 2000). En outre, la stabilité de l'emploi au sein du grand groupe, condition nécessaire de la formation assurée par la firme, peut entrer en conflit avec l'impératif de comparabilité des compétences afin de permettre la mobilité des salariés, en cas de crise de la grande entreprise et/ou de déclin du secteur auquel elle appartient.

Ainsi, aucun des modèles canoniques ne parvient à cerner la totalité des problèmes que rencontre le système de formation portugais. Aussi une méthode consiste à utiliser ces références internationales pour tenter de détecter les problèmes que ne va pas manquer de rencontrer l'application des réformes entreprises depuis le milieu des années 90. Comment veiller à ce que les quotas de formation imposés aux entreprises ne conduisent pas à pénaliser les moins bien formés ? Ne peut-on s'inspirer du système français pour réfléchir dès aujourd'hui sur les modalités de financement de la formation après 2006, c'est-à-dire la révision des procédures régissant le FSE ? Comment mobiliser le réseau des associations professionnelles pour faire remonter vers les ministères des propositions de cursus et d'organisation de la formation ? Dans quelle mesure une régionalisation des politiques permettrait-elle une plus grande efficacité de l'usage des dépenses publiques allouées à la formation ? Comment aider à la diffusion des méthodes qui permettent l'adhésion des bas niveaux de qualification au processus général d'amélioration des connaissances et des compétences ? Quelles sont les méthodes disponibles pour minimiser le taux d'échec scolaire qui continue à frapper un grand nombre de jeunes au Portugal ? Sur toutes ces questions, les innovations institutionnelles du Portugal autorisent des analyses originales dont pourraient bénéficier d'autres pays.

Enfin, il est apparu qu'une comparaison des trajectoires irlandaise et portugaise serait du plus grand intérêt. En effet, ces deux pays, bien que selon une chronologie différente, entretiennent des caractéristiques communes : adhésion relativement récente à l'Union européenne, rôle déterminant des fonds structurels et sociaux européens, dans la réalisation d'infrastructures, accueil des multinationales, handicap initial d'une faible qualification de la population active, rôle important des pactes sociaux destinés à développer la compétitivité et l'emploi. Il semblerait qu'une telle comparaison fasse d'ores et déjà l'objet d'études et de réflexions de la part des ministères concernés. Il faut en attendre un éclairage sans doute utile pour piloter les réformes nécessaires pour aborder le tournant que devrait représenter la fin du statut privilégié du Portugal dans le bénéfice des fonds structurels européens.

4 Conclusions

Les enseignements généraux ont déjà été présentés en introduction et font l'objet d'un tableau synoptique (Tableau 1). L'appréciation générale de l'équipe d'experts est que la formation des adultes de bas niveaux de qualification est clairement reconnue par tous les acteurs rencontrés comme un objectif central de la politique de croissance et d'adaptation au contexte européen, mais que c'est aussi une question de citoyenneté et de lutte contre l'exclusion sociale et de réduction du fossé entre générations. De façon plus précise, les analyses mettent en lumière quelques propositions centrales.

Le contraste entre les plus de 35 ans et les jeunes générations pourrait suggérer que la sous-qualification correspond au simple effet de la pyramide des âges, de sorte que le renouvellement des cohortes devrait

progressivement apporter une solution au problème. En fait, l'échec scolaire continue à marquer une fraction très importante des jeunes de sorte qu'un effort en matière de formation initiale s'impose afin que ne soit pas recréée en permanence une polarisation entre des travailleurs très bien formés et d'autres laissés pour compte, en difficulté pour s'insérer dans une économie de l'immatériel.

Concernant la formation des individus porteurs de faibles niveaux d'éducation, deux problèmes majeurs sont à surmonter. D'abord, favoriser l'adhésion au processus d'actualisation des compétences supposerait une approche intégrée de tous les facteurs économiques et matériels qui conditionnent l'accès à la formation (transports, horaires, crèches, bourses, et surtout reconnaissance explicite de l'évolution du salaire avec les compétences). Ensuite, il importerait de développer encore les méthodes pédagogiques destinées au public très particulier pour lequel le manque de connaissances de base est un handicap à la formation de compétences professionnelles. Mais symétriquement c'est à juste titre que l'ANEFA se propose d'utiliser les compétences professionnelles pour mieux révéler les connaissances de base sous-jacentes de facto requises par l'expérience du travail.

Il apparaît essentiel de développer progressivement un système d'évaluation afin de mieux piloter l'évolution du système extrêmement original dont l'implantation a été décidée au cours des années récentes. Il serait important de le concevoir dès la mise en place des CRVCC, des référentiels de compétences et d'une organisation modulaire des cursus de formation, afin que s'accumulent les données longitudinales et individuelles permettant, à l'échelle d'une décennie, une évaluation rigoureuse des réformes entreprises.

Il importerait d'assurer une interaction plus équilibrée entre une approche descendante (*top-down*) de la formation – dans laquelle l'État central définit ses modalités d'organisation et de financement – et une approche ascendante (*bottom-up*) grâce à laquelle les entités les plus proches du terrain font connaître les problèmes qu'elles rencontrent et les innovations qu'elles ont déployées afin de tenter de les surmonter. Ainsi pourraient être combinés un impact global avec une meilleure adéquation aux besoins fort différenciés selon les diverses composantes de la formation. La taille du Portugal et la densité des relations et interactions au sein de cette société autorisent une telle synergie.

Il se pourrait que le système actuel de financement de la formation grâce à la taxe unique et au FSE soit loin d'être idéal comme l'ont souligné la plupart des acteurs de la formation. La nécessaire redéfinition du système à l'horizon 2006 pourrait être l'occasion d'une réflexion en vue de la rationalisation et réforme de ce système. C'est dans ce contexte que la référence à divers autres systèmes nationaux peut s'avérer utile, le système français – qui pourtant n'est pas sans présenter quelques inconvénients – étant fréquemment invoqué mais ne devant probablement pas être copié à l'identique.

Les autorités portugaises pourraient faire le meilleur usage de comparaisons instituées par le sommet du Luxembourg à propos des politiques d'emploi. En effet, il ressort que les problèmes rencontrés en matière de formation ont une composante commune avec beaucoup d'autres pays. Mais d'un autre côté, la configuration exacte est propre au Portugal et appelle en conséquence des analyses et des stratégies qui reposent sur la mise en commun et l'accumulation des expériences des acteurs aux divers niveaux du système de formation.

Bien que le problème soit, pour l'instant encore, marginal, il est apparu que les problèmes que rencontraient les immigrés en provenance de l'Europe de l'Est ou des anciennes colonies portugaises n'étaient que très imparfaitement surmontés par l'organisation actuelle de la formation, aussi diverse soit-elle. En effet, les populations concernées ont en moyenne un niveau scolaire élevé, mais butent sur des problèmes de maîtrise de la langue, de la culture portugaise et plus généralement d'insertion sociale. Avec l'adhésion de nouveaux pays membres à l'Union économique ce problème pourrait avoir une importance accrue.

Enfin, sur un plan plus global, il faut souligner le dilemme que peut rencontrer l'ambitieux programme lancé par l'accord entre partenaires sociaux de février 2001. D'un côté, les bénéfices ne peuvent être attendus qu'à l'échelle d'une ou plusieurs décennies, de sorte que la conjoncture tant politique qu'économique peut dans certains cas conduire à un relâchement de l'effort faute de résultats tangibles à un horizon relativement court. D'un autre côté, un autre danger serait de persévérer dans la mise en œuvre de dispositifs inadéquats sous prétexte qu'il faut inscrire la stratégie dans la durée. Il est donc essentiel, d'une part d'organiser des forums de discussion et de mise en commun des expériences, d'autre part de développer des indicateurs cernant l'impact de la mise en œuvre des réformes entreprises. Tel semble être la condition du succès en vue de surmonter la trappe à sous-qualification qui est observée au Portugal, en dépit même du dynamisme observé au cours de la dernière décennie. Le succès suppose un talent et un doigté tout particulier. La conduite de cette politique, aussi ambitieuse que délicate, pourrait être éclairée par un regain des analyses et recherches en sciences sociales portant aussi bien sur l'économie et la sociologie de la formation des adultes que sur les méthodes pédagogiques elles-mêmes.

RÉFÉRENCES

AIMINHO (2000), *Minho directory anuario 2000*, Visao Grafica, Braga, 95p..

ALONSO, Luísa, IMAGINÁRIO, Luís et MAGALHÃES, Justino (avec la collaboration de Guilhermina BARROS, José Manuel CASTRO, António OSÓRIO e Fátima SEQUEIRA) (2000), *Educação e Formação de Adultos. Referencial de Competências-Chave. Documento de Trabalho*. Volumes I et II. Lisboa. ANEFA. 40 et 123 pp..

ANEFA (2000a), *Materiais de Balanço de Competências para os cursos EFA*. Lisboa. ANEFA. [Documentation écrite et audiovisuelle]

ANEFA (2000b), *Internet para o Cidadão*. Lisboa. ANEFA. [Documentation écrite et audiovisuelle]

ANEFA (2000c), *Para saber mais sobre o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC)*, Lisbonne.

ANEFA (2000d), *Projecto de Sociedade : S@ber+*, Lisboa.

ANEFA (2000e), *Níveis de escolarização e qualificação da população adulta. Alguns dados de situação*. Lisboa. ANEFA. Junho.

ANEFA (2001a), *Centros de Reconhecimento e Validação de Competências – Roteiro Estruturante*. Lisboa. ANEFA. 48 pp..

ANEFA (2001b), *L'apprentissage des adultes au Portugal. OCDE – Examen thématique, Rapport de base*, vol. 1 et 2, Avril, Lisbonne.

AOKI, M. (1988), *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge : Cambridge University Press.

AOKI, M. (1990), « Toward an economic model of the japanese firm », *Journal of Economic Literature*, 1.

ASKENAZY Philippe (2000), « Changements organisationnels : de la nouvelle économie aux 35 heures », in IFRI Seminar on « *The new American Challenge : Firm's Strategies and European Policies* », Institut Français des Relations Internationales, October 3rd.

BOAL Maria Eduarda (1999), *The Portuguese Education System : The System Today and Plans for the Future*, Ministry of Education, Bureau for European Affairs and International Relations, Lisboa.

BOYER Robert (2000a), « La formation professionnelle tout au long de la vie. Analyse macroéconomique et comparaisons internationales », *Conseil d'Analyse Economique : Formation tout au long de la vie*, n° 22, La Documentation Française, Paris, 2000, p.89-122.

- BOYER Robert (2000b), « Réformes des procédures européennes et croissance », *Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, n° 27, *Questions européennes*, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry & alii, La Documentation Française, Paris, 2000, p. 72-108.
- BOYER Robert (2001a), « Un retard de l'Europe ? Mythes et réalités », dans Centre Saint Gobain pour la Recherche en Economie, *Insititutions et croissance : Les chances d'un modèle économique européen*, Paris, Albin Michel.
- BOYER Robert (2001b), « The Embedded Innovative Systems of Germany and Japan : Distinctive Features and Futures », dans Kozo Yamamura, Wolfgang Streeck (eds) *The Crisis of Two Embedded Capitalisms*, Ithaca, Cornell University Press.
- BOYER Robert, YAMADA Toshio (eds) (2000), *Japanese Capitalism in Crisis*, Londres, Routledge.
- BRYNJOLFSSON Erik, HITT Lorin M. (2000), « Beyond Computation : Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance », *The Journal of Economic Perspectives*, 14 (4) Fall, p. 23-48.
- CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE (2000), *Formation tout au long de la vie*, n° 22, La Documentation Française, Paris.
- CAETANO Salvador (1999), *Formaçã Profissional 99. Training Activity 99*, Gaia, Portugal.
- CANÁRIO Rui (1999), *Educação de Adultos. Um Campo e Uma Problemática*. Lisboa : Educa, 151 pp..
- CARDIM José Casqueiro (1999a), *O Sistema de Formação em Portugal*. Thessalonique (Grèce). CEDEFOP, 166 pp. [Monographie préparée sous la responsabilité de l'INOFOR]
- CARDIM José Casqueiro (1999b), *Brève présentation du système de formation professionnelle au Portugal*, Thessalonique (Grèce), CEDEFOP, Mimeograph, Décembre.
- CARNEIRO, Roberto (2001), *The future of education in Portugal : trends and opportunities – a prospective study. 20 years to overcome ; 20 decades of educational disadvantage*, Ministerio da Educaçao – prodep, Lisboa, 57 p..
- CAROLI Eve (2001), « Flexibilité interne versus flexibilité externe du travail : quels enseignements peut-on tirer de l'approche de la firme en termes de compétences ? », Roneotypé INRA-LEA, Mars.
- CEDEFOP (1999), *O Sistema de Formação em Portugal*, Mimeograph.
- CIVITAS (1997), « Expression et citoyenneté », Numéro special, Mars Avril.
- CIVITAS (2000), « Projet expression et citoyenneté », Mimeograph, Porto, Nucleo Regional do Norte
- COMMISSION EUROPEENNE (2000), *Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Bruxelles.
- CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL (2001), *Acordo sobre politica de emprego, mercado de trabalho, educaçao e formação*, Lisboa, 9 Fevereiro.
- CROUCH Colin, FINEGOLD David, and SAKO Mari (1999), *Are Skills the Answer ? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford : Oxford University Press.

- DUARTE Isabel, MARANHÃO Maria José e SILVA Nélia Rebelo da (1997), *Beginning Again. Recurrent education for women : a case study*, Lisboa, Ministério da Educação/Departamento da Educação Básica. 66 pp..
- DUARTE Isabel, MARANHÃO Maria José, SILVA Nélia Rebelo da (coord.) (2000), *A integração socio-cultural dos jovens e o ensino* recorrente, Ministério da Educação/Departamento de Educação Básica, Lisboa, 102 pp..
- ESDIME (2001), « Three case studies », Mimeograph, Messejana.
- FARMER Roger E.A. (1999), *Macroeconomics of Self-fulfilling Prophecies*, The MIT Press, Cambridge MA..
- GREENAN Nathalie (2001), *Changements organisationnels et performances économiques : théories, mesures et tests*, Thèse E.H.E.S.S., Paris, Janvier.
- HILLAGE J., UDEN T., ALDRIDGE F. et EXXLES J. (2000), *Adult Learning in England: a review*, the Institute for Employment Studies, Report 369, Brighton.
- HOFF Karla, STIGLITZ Joseph E.(2001), « Modern Economic Theory and Development », in Meier Gerald M. and Stiglitz Joseph E. (eds), *Frontiers of Development Economics*, Oxford, Oxford University Press, p.389-459.
- IEFP (1999 a), *Estruturas, Medidas e Prestações Técnicas em Execução no Âmbito do Emprego*. Lisboa.
- IEFP (1999 b), *Guia Organizativo. Formação Socioprofissional*. Lisboa.
- IEFP (2000a), *Qualification initiale, Qualification professionnelle – Parcours de formation qualifiants en unités capitalisables, Guide organisationnel*. Lisboa, Departamento de Formação Profissional
- IMAGINÁRIO Luís (Coord.) (1998), *Adaptação/Reinserção dos Adultos Pouco Escolarizados*. Lisboa : Observatório do Emprego e Formação Profissional. 227 pp.. [Collection « Estudos e Análises ». 4]
- KOIKE K. (1995), *The Economics of Work in Japan*, Tokyo : LTCB International Library Foundation.
- KNOWLES Malcolm S. (1985). *Andragogy in Action. Applying Modern Principles of Adult Learning*. San Francisco/Washington/London. Jossey-Bass Publishers. 444 pp..
- LAZEAR Edward P. (1993), « The New Economics of Personnel », *Labour*, 7 (1), 1993, p. 3-23.
- MELO Alberto (1999), *Editorial* Revista « Saber Mais », n° 2 (juillet-septembre). 3.
- MELO Alberto (Coord.), MATOS, Lisete et SILVA, Olívia Santos (2001), *S@bER + : Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e da Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa. ANEFA. 43 pp..
- MELO Alberto, QUEIRÓS Ana Maria, SILVA Augusto Santos, SALGADO Lucília, ROTHES Luís, & RIBEIRO Mário (1998), *Uma Aposta Educativa na Educação para Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa : Ministério da Educação. 78 pp..
- MERRITT MARQUES David (2001), « Southwest Alentejo : a local approach to regional development », Mimeograph, ESDIME, Messejana.

- MILGROM P., ROBERTS J. (1990), The economics of modern manufacturing : Technology, Strategy, and Organization, *American Economic Review*, Vol 80 (3), June, p. 511-528.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2000), *Ensino Recorrente. Catálogo Eventos 1994-1999 – PRODEP – Acção 3.3*. Lisboa, ME/DEB. 183 pp..
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE/DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA DO TRABALHO, EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (1998), *Inquerito ao Impacto das Acções de Formação Profissional nas Empresas 1994-1996*, DEPP, Lisboa, 74p..
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (2000), Emprego, Formação e Desenvolvimento social, III quadro comunitario de apoio 2000-2006.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (2000), *Plano Nacional de Emprego 2000, Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*. Lisboa : Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE/DEPARTAMENTO PARA OS ASSUNTOS DO FUNDO SOCIAL EUROPEU (1999), *Execução Física das Acções Co-financiadas pelo FSE em 1998*, Lisboa. MTS/DAFSE, [Information n°. 19/DIR/99, du 20 juillet].
- NATIONAL ACTION PLAN (2000), Portugal, National Implementation Report, April.
- NATIONAL ACTION PLAN (2001), Portugal, National Action Plan for Employment, April.
- OCDE (1996), *Apprendre à tout âge*, Paris.
- OCDE (1999a), « Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life », Portugal, country note, January.
- OCDE (1999b), *Economie de la connaissance*, Paris.
- OCDE (2000), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2001), *Examen annuel du Portugal 2000-2001* , Paris.
- OCDE et U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION (1999), *How Adults Learn*, Actes de la Conférence des 6, 7 et 8 avril 1998, Washington D.C., Department of Education, Washington.
- RODRIGUES Maria Joao (Eds) (2001), *The new Knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness with social cohesion*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- ROMER Paul (1990), « Endogenous Technological Change ». *Journal of Political Economy*, 98 (5) pt. 2, S71-S102.
- ROUILLEAULT Henri (1993), *Le Japon. Croissance économique et relations du travail*, Notes et Études Documentaires, La Documentation Française, Paris.
- STREECK Wolfgang (1997), « German Capitalism : Does It Exist ? Can It Survive ? » dans CROUCH Colin, STREECK Wolfgang (eds.) *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage Publications, London, p. 33-54.

- TRIGO Maria Márcia (2000a), *Um Olhar sobre a Educação e a Formação de Adultos: Os Actores e o Sistema*. Revista S@ber + nº 4, Janeiro/Março.
- TRIGO Maria Márcia (2000b), *Um Olhar sobre a Educação e a Formação de Adultos – DAKAR? E depois?*. Revista S@ber + nº 5 Abril/Junho.
- TRIGO Maria Márcia (2000c), *Abertura da Conferência de Évora, 25 de Junho*
- TRIGO Maria Márcia (2000d), *Um Olhar sobre a Educação e a Formação de Adultos: a Conferência de Évora*. Revista S@ber + nº 6, Julho/Setembro.
- TRIGO Maria Márcia (2000e), *Adultos Pouco Escolarizados: Que Respostas?* Actas do II Encontro Internacional de Formação Portugal/Galiza. Espinho, Outubro.
- TRIGO Maria Márcia (2001a), *Balanço de um ANO de Actividade*. Relatório de Actividade da ANEFA de 2000. Ed. ANEFA.
- TRIGO Maria Márcia (2001b), *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências*. Jornal Diário de Notícias, Fevereiro.
- UNESCO (1998), *V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. Hamburgo 1997,. Declaração Final e Agenda para o Futuro*. Lisboa : Ministério da Educação. 62 pp..
- WORKING GROUP (2001), «From Lisbon to Stockholm: Basic Skills for Employability and Citizenship», Report of a Working Group from Portugal, United Kingdom, Ireland and Denmark, February, 35 p.

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AEP, *Associação Empresarial de Portugal* – Association d’entreprises du Portugal

AFPA, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

AIP, *Associação Industrial Portuguesa* – Association industrielle portugaise

ANEFA, *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos* – Agence nationale pour l’éducation et la formation des adultes

ANIMAR, *Associação Portuguesa para o Desenvolvimento local* — Association portugaise pour le développement local

CAP, *Confederação dos Agricultores de Portugal* – Confédération des agriculteurs du Portugal

CCP, *Confederação do Comércio e Serviços de Portugal* – Confédération du commerce et des services du Portugal

CE, *Comunidades Europeias* – Communautés européennes

CEE, *Comunidades Económicas Europeias*.- Communautés économiques européennes

CEFA, *Curso(s) de Educação e Formação de Adultos* – Cours d’éducation et de formation des adultes

CIP, *Confederação da Indústria Portuguesa* – Confédération de l’industrie portugaise

DAPP/ME, *Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação* —
Département d’évaluation, prospective et planification du Ministère de l’Éducation

DCR/IEFP, *Departamento de Certificação do Instituto de Emprego e Formação Profissional* –
Département de Certification de l’Institut de l’emploi et de la formation professionnelle

DEPP/MTS, *Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade* – Département d’études, prospective et planification du Ministère du Travail et de la Solidarité

DES/ME, *Departamento do Ensino Secundário do Ministério da Educação* — Département de l’enseignement secondaire du Ministère de l’Éducation

DETEFP/MTS, *Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional do Ministério do Trabalho e da Solidariedade* — Département de la statistique du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle du Ministère du Travail et de la Solidarité

DGEFP/MTS, *Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional do Ministério do Trabalho e da Solidariedade* — Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle du Ministère du Travail et de la Solidarité

DRE, *Direcção (ões) Regionais de Educação* – Direction(s) régionale(s) de l'éducation

EFA, *Educação e Formação de Adultos* — Éducation et formation des adultes

ESDIME, Agence pour le développement local du Sud-Ouest de l'Alentejo

FDMO, *Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra* – Fonds de développement de la main-d'œuvre

FSE, *Fundo Social Europeu*- Fonds social européen

IDS, *Instituto para o Desenvolvimento Social* – Institut pour le développement social

IIE, *Instituto de Inovação Educacional* – Institut d'innovation éducationnelle

IEFP, *Instituto do Emprego e Formação Profissional* – Institut de l'emploi et de la formation professionnelle

IFPA, *Instituto de Formação Profissional Acelerada* – Institut de formation professionnelle accélérée (auparavant partie du FDMO, aujourd'hui fondu dans l'IEFP)

INA, *Instituto Nacional de Administração* – Institut national d'Administration

INE, *Instituto Nacional de Estatística* – Institut national de la statistique

INOFOR, *Instituto para a Inovação na Formação* – Institut pour l'innovation dans la formation

ISSS, *Instituto de Solidariedade e Segurança Social* – Institut de solidarité et sécurité sociale

ME, *Ministério da Educação* – Ministère de l'Éducation

MTS, *Ministério do Trabalho e da Solidariedade* – Ministère du Travail et de la Solidarité

NEREE, *Núcleo da Educação Recorrente e Extra-Escolar* – secteur de l'éducation récurrente et extra-scolaire

NTIC, *Novas Tecnologias da Informação e Comunicação* – Nouvelles technologies de l'information et de la communication

OCDE, *Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos* – Organisation de coopération et de développement économiques

OEFP, *Observatório do Emprego e Formação Profissional* – Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle

PME, *Pequena(s) e Media(s) Empresa(s)* – Petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)

PNE, *Plano Nacional de Emprego* – Plan national pour l'emploi

PRODEP, *Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal* – Programme de développement de l'éducation pour le Portugal

RVCC, *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências* – Reconnaissance, validation et certification des compétences

SNCP, *Sistema Nacional de Certificação Profissional* – Système national de certification professionnelle

UE, *União Europeia* – Union européenne

UNESCO, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

ANNEXE I

Groupe de Pilotage

Mme Maria Márcia Trigo, Présidente de l'Agence pour l'éducation et la formation des adultes (ANEFA)
M. José Alberto Leitão, Vice-Président de ANEFA
Mme Lisete Matos, ANEFA
Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, ANEFA
Mme Simone Araújo, ANEFA

Rapport de Base

Version préliminaire

M. Luís Imaginário, Rapporteur, Université de Porto
Mme Sívía Carimbo, Assistante

Version définitive

M. José Alberto Leitão, Vice-Président, ANEFA
Mme Isabel Duarte, Consultante de l'ANEFA
Mme Lisete Matos, ANEFA
Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, ANEFA
Mme Simone Araújo, ANEFA

Coordination et logistique

Mme Lisete Matos, ANEFA
Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, ANEFA

ANEFA (<http://www.anefa.pt>)
Rua do Vale de Pereiro, n° 16
1° 1250-271 Lisboa
Tél : 213837600
Fax : 213837699
E-mail : anefa@anefa.pt

ANNEXE II

Liste des experts

| | |
|---------------------------|--|
| Robert Boyer (rapporteur) | Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP) Paris France |
| Ross Finnie | School of Policy Studies, Queen's University Kingston, Canada |
| Johnny Stroumza | Fondation pour le développement de l'éducation permanente (FDEP) Genève Suisse |
| Anne Sonnet | Division d'analyse et politique d'emploi Direction de l'Éducation de l'Emploi du Travail et des Affaires Sociales OCDE Paris France |
| Patrick Werquin | Division de l'éducation et de la formation Direction de l'Éducation de l'Emploi du Travail et des Affaires Sociales OCDE Paris France |

ANNEXE III

Programme et Participants aux Réunions

Lundi 12 mars – Lisbonne et Seixal

- Lieu : ANEFA, Lisbonne

9.00/9.30 *Accueil* par Mme Márcia Trigo, Présidente et M. José Alberto Leitão, Vice-Président de l'Agence nationale pour l'éducation et la formation des adultes (ANEFA)

9.30/11.00 *Discussion du Rapport de base avec le Rapporteur et le Groupe de pilotage de l'ANEFA.*

Mme Márcia Trigo, Présidente, ANEFA
M. José Alberto Leitão, Vice-Président, ANEFA
Mme Lisete Matos, Groupe de pilotage/Groupe de coordination, ANEFA
Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, Groupe de pilotage/Groupe de coordination,
M. Luís Imaginário, Rapporteur, Université de Porto
Mme Sílvia Carimbo, Assistante du rapporteur

11.30 /12.30 *Réunion avec le Groupe de travail*

Ministère de l'éducation

Mme Antónia Trindade, Département de l'éducation basique
Mme Guadalupe Portelinha, Département de l'enseignement secondaire
M. Manuel Pisco, Département d'évaluation, prospective et planification
Mme Maria de Fátima Serrano, Cabinet des affaires européennes et relations internationales

Ministère du travail et de la solidarité

Mme Clarisse Tomé, Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (IEFP)
Mme Hélia Moura, IEFP
M. Vasco Ferreira, IEFP
M. António Brito Ramos, Département de statistique du travail, emploi et formation professionnelle
M. Carlos Dias Pais, Direction-Générale de l'emploi et formation professionnelle
Mme Antonieta Ministro, Département d'études, prospective et planification
Institut national de statistique
Mme Guilhermina Lopes, Département de statistiques démographiques et sociales

14.00/15.30 *Centre de formation professionnelle de l'IEFP*

- Lieu : IEFP, Seixal

Ce centre offre diverses mesures de formation à la population active en général et, plus particulièrement, aux jeunes et aux adultes détenteurs de bas niveaux de scolarité. Il héberge un Centre de reconnaissance, validation et certification des compétences (*Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, CRVCC*) créé à l'initiative de l'ANEFA.

Mme Maria José Esteves, Directrice du centre
M. Viriato Fernandes, Sous-Délégué régional de Lisbonne de l'IEFP

16.00/17.30 *Cours d'éducation des adultes en contexte communautaire*

- Lieu : Association sportive *Correr d'Agua*, Seixal

Cette action d'éducation extra-scolaire est promue par les structures régionales et locales du Ministère de l'Éducation en articulation avec des organisations locales.

M. Carlos Silva, Coordinateur de l'éducation des adultes de la région de Setúbal
Mmes Isabel Mestre et Eulália Reis, Responsables locales de l'éducation des adultes
Mme Teresa Coelho, Formatrice
M. Nuno Bitá, Association sportive *Correr d'Agua*
Participants au cours

Mardi 13 mars – Alentejo Sud-Ouest

10.30/11.30 *ESDIME, Association de développement local, ANIMAR, Fédération portugaise d'associations de développement local et Unité régionale de l'ANEFA*

- Lieu : ESDIME, Messajana

L'éducation et la formation des adultes et des jeunes en articulation avec le développement local dans une région économique en déclin est au cœur de l'action de l'ESDIME et de l'ANIMAR.

M. José Carlos Albino, Président de l'ESDIME
Mmes Dora Assunção et Paula Monteiro, ESDIME
M. David Marques, Formateur, ESDIME
M. Alberto Melo, Président de l'ANIMAR
M. José Alberto Piteira, Unité régionale de l'ANEFA

12.00/13.00 *Centre de formation professionnelle de l'IEFP*

- Lieu : IEFP, Aljustrel

Ce centre est spécialisé dans le secteur des services avec des cours d'initiation pour jeunes et adultes ainsi que des cours de qualification (informatique, comptabilité, fiscalité, anglais) qui ont lieu après le travail. Ces formations sont orientées vers les adultes en général mais plus particulièrement vers ceux avec un bas niveau d'éducation.

M. António Cruz Guerreiro, Directeur du Centre
M. Joaquim Cordeiro, Sous-Délégué régional de l'IEFP
M. Paulo Rosado, Chef de division de la formation professionnelle
Mme Carolina Abel, Chef de l'Unité formation
Mme Ana Isabel, Conseillère d'orientation professionnelle
M. Augusto Lourido, Formateur

14.30/16.00 *Cours d'éducation et formation des adultes, ESDIME*

- Lieu : École secondaire, Aljustrel

Il s'agit d'un cours expérimental d'éducation et formation des adultes selon le modèle pédagogique créé par l'ANEFA. Il est mis en œuvre dans le cadre du développement local par l'ESDIME avec l'appui de l'ANEFA.

M. Jorge Palma, Responsable local d'éducation des adultes
Mme Eunice Silva, Formatrice
Participants aux cours

Mercredi 14 mars – Lisbonne

- Lieu : ANEFA

9.00/10.30 *Réunion avec l'Institut national de statistique et le Département de statistiques des Ministères de l'éducation et du travail et de la solidarité*

Mme Guilhermina Lopes, Institut national de statistique
M. Manuel Pisco, Département d'évaluation, prospective et planification
M. Brito Ramos, Département de statistiques du travail, emploi et formation professionnelle

Réunions avec les partenaires sociaux

L'objectif des réunions avec les partenaires sociaux est de connaître leurs interventions dans le domaine de l'éducation et formation des adultes, notamment pour les actifs moins qualifiés : évaluation des mesures ; diagnostic des besoins d'éducation et formation des adultes ; suggestions d'extension et de diversification de l'offre et de la demande.

11.00/12.30 *Confédérations patronales*

Mmes Clara Guerreiro et Sílvia Veríssimo, Confédération des agriculteurs du Portugal (CAP)
Mme Maria José Jantarada, Confédération du commerce et services du Portugal (CCP)
M. Nuno Guedes Vaz, Confédération de l'industrie portugaise (CIP)
Mme Norma Rodrigues, Association industrielle portugaise (AIP)

14.30/17.30 *Confédérations syndicales*

Mmes. Guerra Oliveira et Assis Pacheco, Union Générale des Travailleurs (UGT)
M. Carlos Faria, Conseil d'administration du centre de formation de l'UGT , le CEFOSAP (*Centro de formação sindical e aperfeiçoamento profissional*)
M. Custódio Henriques, Conseil d'administration du centre de formation du CGTP (Confédération générale des travailleurs portugais), l'INOVINTER (*Centro de formação e de inovação tecnológica*)

Jeudi 15 mars – Porto

9.00/10.30 *Réunion avec les structures régionales de la Région Nord*

- Lieu : Commission de Coordination de la Région Nord

L'objectif de la réunion avec les principaux acteurs institutionnels de l'éducation et formation d'adultes au niveau régional est de connaître leurs perspectives par rapport aux problématiques et aux besoins de l'éducation et formation des adultes : mode d'insertion par rapport aux politiques nationales, en fonction des différents contextes socio-économiques et des nécessités de développement régional et local ; méthodes d'identification des besoins de formation et suggestions concernant le présent et le futur de l'éducation et formation des adultes. La problématique concernant les retombées de l'éducation et formation du point de vue individuel et social est centrale ainsi que l'opinion des entreprises sur les incitations (financières ou autres) pour investir dans l'éducation et formation de leurs travailleurs.

M. Júlio Pereira, Commission de Coordination de la Région Nord

M. Domingues Fernandes, Délégué régional adjoint du Nord, IEFP

M. Manuel Melo, Chef de Division de la formation, IEFP

M. Jorge Martins, Directeur régional de l'éducation

Mme Paula Silvestre et M. António Pego, Association des Entreprises du Portugal (AEP),
Département de formation

Mme Olívia Santos Silva, Coordinatrice de l'Unité régionale de l'ANEFA

11.00/13.00 *Formation Professionnelle en entreprise : entreprise Salvador Caetano du secteur automobile*

- Lieu : Entreprise Salvador Caetano

L'entreprise Salvador Caetano est une entreprise pionnière qui dispose d'un centre de formation constitué en partenariat avec l'IEFP. Elle y développe des actions de formation dans le cadre de l'enseignement de deuxième chance pour les adultes avec un bas niveau de scolarité mais aussi l'apprentissage pour les jeunes et la formation professionnelle de qualification et de spécialisation. La question de la participation des entreprises dans l'éducation et formation des adultes dans le contexte industriel portugais est centrale.

M. A. Silva Fernandes, Adjoint de l'Administration, Département Ressources humaines

M. José Manuel Rodrigues, Directeur de la Division de gestion et développement

Mme Maria José Melo, Responsable de formation

M. Luís Caseiro, Chef du Département de formation

15.00/16.30 *Éducation des Adultes dans le cadre d'une Institution de Solidarité Sociale (CIVITAS)*

- Lieu : CIVITAS

CIVITAS est une association pour la défense et la promotion des droits des citoyens. Cette association, qui travaille surtout avec des immigrants, situe ses actions simultanément dans le cadre de la promotion personnelle et sociale, la citoyenneté et l'emploi.

Mme Maria de Lurdes Maia, Présidente du réseau Nord de CIVITAS

Participants aux actions de formation

Vendredi 16 mars – Braga et Lisbonne

9.00/12.30 *Association industrielle du Minho*

- Lieu : Association industrielle du Minho, Braga

L'Association industrielle du Minho est une des associations patronales œuvrant dans le cadre de l'éducation et formation des adultes. Elle dispose d'un centre de formation qui héberge un centre de reconnaissance, validation et certification des compétences (CRVCC) créé à l'initiative de l'ANEFA.

M. Almeida Garret, Vice-Président exécutif
M. Florindo Ramos, Directeur du Département de formation
M. Luís Rodrigues, Directeur du CRVCC
Mmes Paula Marques et Márcia Enes, Équipe CRVCC

19.00 *Accueil par le Ministre du travail et de la solidarité, M. Paulo Pedrosa*

- Lieu : Cabinet du Ministre, Lisbonne

Samedi 17 mars – Lisbonne

- Lieu : ANEFA

10.00/12.00 *Réunion avec des chercheurs en éducation des adultes*

Mme Maria João Rodrigues, Consultant du Premier Ministre
M. Luís Imaginário, Université de Porto
Mme Lurdes Baginha, Consultant de l'ANEFA
M. Justino Magalhães, Université du Minho, Département de Pédagogie
Mme Isabel Ferreira Martins, Secrétariat Entre-cultures
M. Albino Lopes, Institut supérieur des sciences du travail et de l'entreprise
M. Luís Rothes, École supérieure d'éducation de Porto
Mme Maria José Maranhão, Institut supérieur des sciences du travail et de l'entreprise
Mme Isabel Duarte, Institut supérieur des sciences du travail et de l'entreprise
M. Alexandre Castro Caldas, Médecin neurologue développant une recherche en éducation des adultes
M. José Joaquim Leitão, Vice-Président de la Commission exécutive de l'IEFP
Mme Maria Margarida Abecassis, Présidente de l'Institut pour l'innovation dans la formation (INOFOR)

Lundi, 19 mars – Lisbonne

9.00/10.30 *Réunion avec les hauts fonctionnaires liés à l'éducation et à la formation professionnelle*

- Lieu : Ministère de l'éducation

Il s'agit d'une réunion avec les Directeurs Généraux des services des Ministères de l'Éducation et du Travail et de la Solidarité, impliqués dans la conception et l'exécution des politiques d'éducation et formation des adultes.

Ministère de l'éducation

M. António Fazendeiro, Département d'évaluation, prospective et planification

Mme Eduarda Boal, Directrice du Cabinet des affaires européennes et relations internationales

Mmes Emília Galvão et Fátima Serrano, Cabinet des affaires européennes et relations internationales

Mme Isabel Antunes, Directrice Adjointe du Département d'éducation basique

Mme Vítor Boavida, Directeur Adjoint du Département d'enseignement secondaire

M. Acácio Baptista, Directeur du Service d'accès, Direction générale de l'enseignement supérieur

Ministère du travail et de la solidarité

Mme Cristina Fangueiro, Sous-directrice de l'Institut de développement social

Mme Conceição Afonso, Sous-directrice la Direction générale de l'emploi et formation professionnelle

M. Mário Bairrada, Sous-directeur du Département de statistique du travail, emploi et formation professionnelle

Mme Henriqueta Almeida, Sous-directrice du Département d'études, prospective et planification

M. José Joaquim Leitão, Vice-Président de la Commission exécutive de l'IEFP

Mme Maria dos Anjos Almeida, Vice-Présidente, INOFOR

ANEFA

Mme Márcia Trigo, Présidente

M. José Alberto Leitão, Vice-Président

Mme Lisete Matos, Groupe de pilotage/Groupe de coordination

Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, Groupe de pilotage/Groupe de coordination

11.00 *Accueil par la Secrétaire d'État de l'éducation, Mme Ana Benavente.*

- Lieu : Cabinet de la Secrétaire d'État

14.00 *Proposition pour la Note de synthèse au Groupe de pilotage de l'ANEFA*

- Lieu : ANEFA

Mme Márcia Trigo, Présidente de l'ANEFA

M. José Alberto Leitão, Vice-président de l'ANEFA

Mme Lisete Matos, Groupe de pilotage/Groupe de coordination, ANEFA

Mme Maria Teresa Braz Gonçalves, Groupe de pilotage/Groupe de coordination, ANEFA

Mme Simone Araújo, Groupe de pilotage, ANEFA

Mme Maria dos Anjos Almeida, Vice-Présidente, INOFOR