

## Chapitre 3

# Améliorer la performance du système éducatif

*Le présent chapitre, qui examine le fonctionnement des services d'enseignement primaire et secondaire, met en évidence la nécessité d'améliorations pour combler le retard important qu'accuse le Portugal en termes de capital humain par rapport aux autres pays de l'OCDE. En dépit des progrès accomplis au cours des dernières décennies, les jeunes Portugais passent relativement peu d'années dans le système éducatif et n'obtiennent pas d'aussi bons résultats que les jeunes des autres pays de l'OCDE. Cette situation ne tient pas à une insuffisance des ressources consacrées à l'éducation, mais à un manque d'efficacité et à une mauvaise affectation des dépenses, ainsi qu'à des défaillances dans la formation des enseignants et des chefs d'établissement, qui viennent amplifier le handicap initial dont souffre déjà le Portugal sur le plan de l'éducation. Par ailleurs, l'autonomie dont les établissements scolaires ont été dotés ne semble pas se refléter dans la pratique. En outre, il n'y a pas de tradition d'évaluation systématique des réformes, tandis que l'utilisation d'évaluations des élèves et des établissements pour améliorer le système est très récente et n'est pas encore passée dans les mœurs. Les efforts déployés par les autorités vont dans la bonne direction, mais la mise en œuvre des mesures reste problématique. Des efforts plus soutenus doivent être consentis dans certains domaines comme les services d'orientation professionnelle à l'intention des élèves, les fonctions des chefs d'établissement et l'utilisation effective de l'autonomie qui a été accordée aux établissements.*

**I**l faut absolument que le Portugal réduise le retard qu'il accuse vis-à-vis des autres pays de l'OCDE en termes de capital humain s'il veut améliorer sa productivité et relancer le processus de rattrapage (voir chapitre 1). Un problème fondamental se pose dans l'enseignement primaire et secondaire. Malgré les progrès accomplis au cours des dernières décennies, une proportion encore importante de jeunes quittent l'école avant d'avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et les résultats obtenus par les élèves, tels qu'ils sont mesurés dans le cadre de l'enquête PISA, sont parmi les plus faibles de la zone OCDE. De ce fait, l'écart par rapport aux autres pays de l'OCDE sur le plan du développement du capital humain reste important et constitue un obstacle majeur à une croissance plus soutenue de la productivité. L'amélioration du système éducatif fait partie des priorités gouvernementales depuis 30 ans, mais l'instabilité politique (27 ministres de l'Éducation au cours des 30 dernières années) a nui à la continuité de l'action et a freiné les progrès. Il demeure donc primordial d'améliorer les résultats de l'enseignement primaire et secondaire pour permettre aux jeunes de mieux tirer profit de l'école et d'achever leur scolarité avec un bagage minimum.

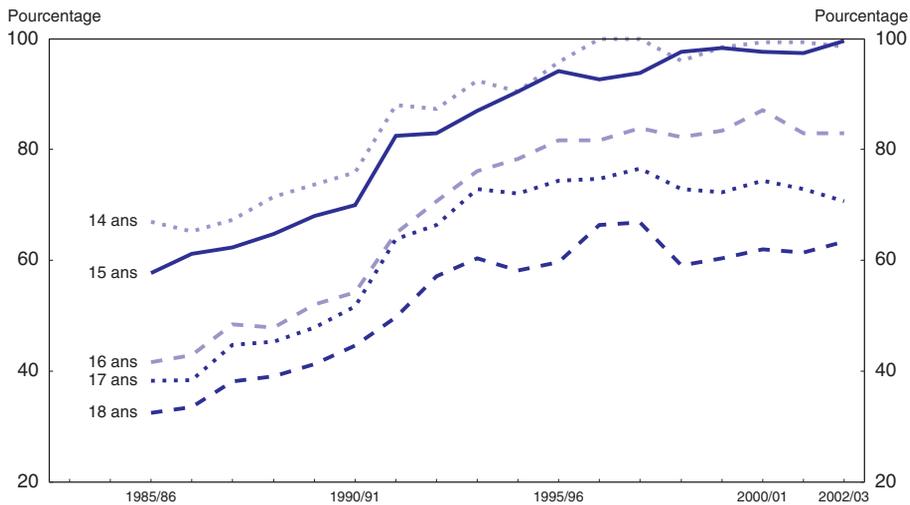
Le présent chapitre présente tout d'abord une vue d'ensemble du fonctionnement du système, en mettant l'accent sur des domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires. Il examine ensuite de façon plus détaillée les différents problèmes qui se posent et les moyens d'y remédier. Des recommandations précises sont résumées dans l'encadré 3.2 à la fin du chapitre. Les questions relatives à l'enseignement supérieur et à la formation des travailleurs sont abordées dans le chapitre suivant.

## **Vue d'ensemble du fonctionnement du système**

### **Le taux de scolarisation a augmenté...**

Le Portugal a été sérieusement handicapé par une situation initiale très défavorable en termes de niveau d'instruction et d'alphabétisation de sa population. Au milieu des années 70, un cinquième des personnes de 15 à 64 ans étaient illettrées et moins de 5 % avaient achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Il a donc été difficile de trouver des enseignants qualifiés lorsque le système éducatif s'est développé. Le faible niveau d'instruction des parents a aussi limité les résultats potentiels de leurs enfants. Néanmoins, les efforts déployés pour assurer à tous les Portugais l'accès à l'éducation ont abouti à une augmentation rapide du taux de scolarisation. Le graphique 3.1 retrace l'évolution du taux de scolarisation par âge depuis le milieu des années 80, lorsque la loi de 1986 sur l'éducation a allongé la scolarité obligatoire, la portant de 6 à 9 ans en y incluant le premier cycle de l'enseignement secondaire<sup>1</sup>. Aujourd'hui, le premier cycle de l'enseignement secondaire a un caractère pratiquement universel, puisque 99 % des jeunes de 15 ans sont scolarisés<sup>2</sup>. Les taux d'inscription dans les établissements préscolaires ont aussi augmenté rapidement : en 2004/05, plus de 90 % des enfants de cinq ans et plus de 70 % des enfants de 3-4 ans étaient scolarisés.

Graphique 3.1. Taux de scolarisation des jeunes de 14 à 18 ans



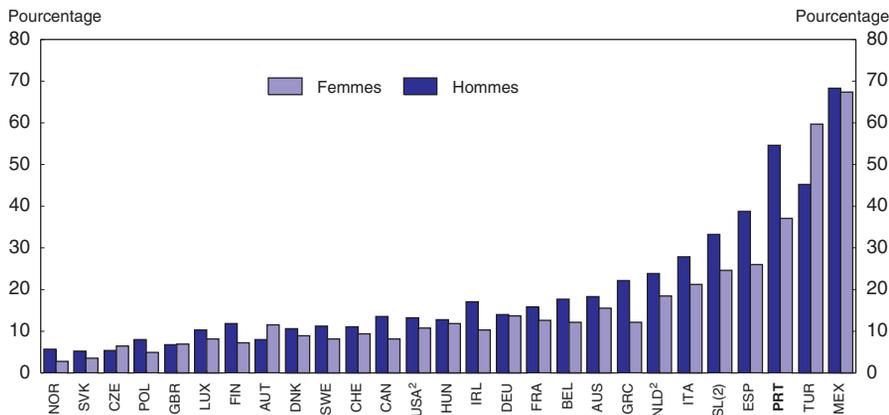
Source : Ministère de l'Éducation.

### ... mais les jeunes quittent encore l'école prématurément...

Bien que les jeunes restent plus longtemps scolarisés, la forte proportion d'élèves qui sortent prématurément du système éducatif avec peu de qualifications demeure un problème sérieux. Le pourcentage d'élèves qui cessent leurs études sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est nettement supérieur à la moyenne OCDE. Le taux d'abandon des études (pourcentage de jeunes adultes ayant seulement achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne suivant ni formation ni études) est tombé de 63.7 % en 1991 à 39.4 % en 2004. Cependant, ce dernier chiffre est encore plus de deux fois supérieur à la moyenne de l'UE (15.9 %) et parmi les plus élevés de l'UE et de la zone OCDE (graphique 3.2). Par ailleurs, la participation des jeunes adultes à l'éducation récurrente (programmes destinés à donner une deuxième chance aux jeunes qui ont abandonné leur scolarité) reste insuffisante. Jusqu'ici, ces jeunes sortis prématurément du

Graphique 3.2. Taux d'abandon scolaire dans les pays de l'OCDE

Part des 20-24 ans n'ayant pas achevé le deuxième cycle du secondaire et n'étant plus scolarisés, 2003<sup>1</sup>



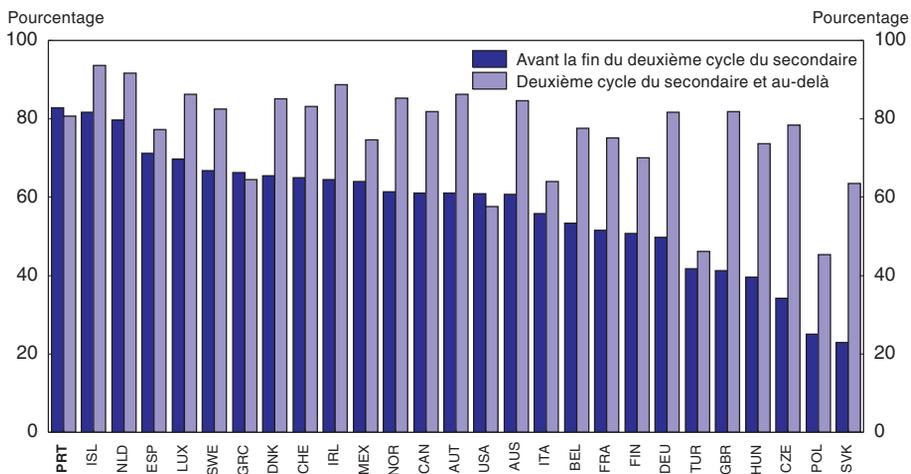
1. Les données sont présentées par ordre croissant pour le total des 20 à 24 ans.
2. Année de référence 2002.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

système scolaire n'ont pas eu, sur le marché du travail, un impact négatif aussi direct que dans d'autres pays de l'OCDE : comme le montre le graphique 3.3, au Portugal, la plupart d'entre eux étaient pourvus d'un emploi en 2003 (60 % occupaient des emplois peu qualifiés et 40 % des emplois qualifiés, OCDE, 2005b). Contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les travailleurs qui n'ont pas achevé le deuxième cycle des études secondaires ne connaissent pas pour l'instant un chômage beaucoup plus prononcé et le fait de ne pas avoir achevé le deuxième cycle du secondaire n'est pas nécessairement un facteur d'exclusion sociale.

Graphique 3.3. **Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans**

Part des 20-24 ans qui ne sont plus scolarisés, 2003



Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Néanmoins, la question de l'abandon scolaire revêt une très grande importance. Premièrement, les jeunes peu qualifiés vont rester sur le marché du travail pendant une longue période, ce qui risque de freiner l'ajustement nécessaire vers une production à plus forte valeur ajoutée. Deuxièmement, les mauvais résultats enregistrés dans l'enseignement de base et dans le deuxième cycle du secondaire expliquent dans une large mesure le faible taux d'inscription et les résultats médiocres observés dans l'enseignement supérieur. Ils contribuent aussi à limiter les avantages potentiels de la formation en entreprise. Le problème est devenu encore plus pressant depuis l'adoption du programme européen de Lisbonne, qui fixe comme objectif de ramener à 10 % d'ici à 2010 le taux moyen d'abandon scolaire dans l'UE. La réalisation du taux moyen de l'UE au Portugal impliquera une réduction du taux de près de 30 points au cours des quatre années à venir, ce qui semble manifestement impossible. C'est pourquoi, l'objectif défini par le Plan national d'action pour l'emploi est de ramener à 30 % d'ici à 2008 et 25 % d'ici à 2010 la part des abandons scolaires dans le groupe des 18-24 ans.

La forte proportion de jeunes sortant prématurément du système scolaire tient à la conjonction de plusieurs facteurs. L'un des principaux est l'image relativement peu positive des études dans une bonne partie de la population. Du fait du poids traditionnellement prépondérant des études générales dans le deuxième cycle du secondaire – censées mener à l'enseignement supérieur – ce cycle présente moins d'intérêt pour les élèves qui ne souhaitent pas faire des études universitaires et ne trouvent pas de

possibilités de formation répondant à leurs besoins. En outre, même si l'avantage financier procuré par la poursuite des études jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire est comparable à celui que l'on observe dans les autres pays de l'UE, dans une économie qui, jusqu'à une date récente, créait suffisamment d'emplois non qualifiés, il n'était pas bien utile d'avoir fait des études pour trouver sa place sur le marché du travail en début de carrière. D'après certaines enquêtes, le fait d'avoir achevé le deuxième cycle des études secondaires n'aurait pas forcément aidé les jeunes à obtenir de meilleurs emplois à l'issue de leur scolarité<sup>3</sup>. En revanche, l'avantage financier procuré par le niveau d'études a tendance à s'accroître en cours de carrière, dans la mesure où une meilleure formation initiale accroît les chances de progression professionnelle, notamment en permettant aux intéressés de tirer profit des possibilités de formation en cours d'emploi<sup>4</sup>. Les parents, qui souvent n'ont pas fait d'études et sont pauvres, et leurs enfants ne parviennent sans doute pas à se projeter dans l'avenir et à percevoir les avantages à long terme que procurent les études, et ne voient que la facilité d'accès au marché du travail. Ils pourraient ne pas mesurer pleinement les avantages potentiels qu'apportent des études plus poussées ou la probabilité que, dans le nouvel environnement mondial, les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés au Portugal se détérioreront sensiblement dans les années à venir. Globalement, les avantages futurs sont jugés insuffisants pour compenser les coûts directs des études (en dépit des aides sociales dont bénéficient les familles ayant un enfant scolarisé)<sup>5</sup> et leur coût d'opportunité important par rapport à l'exercice d'un métier, d'où le faible taux de scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire. Des contraintes de liquidités contribuent sans doute à ce phénomène, mais il ne suffira pas de réduire celle-ci pour accroître le taux de scolarisation tant qu'une plus grande valeur ne sera pas attachée aux études.

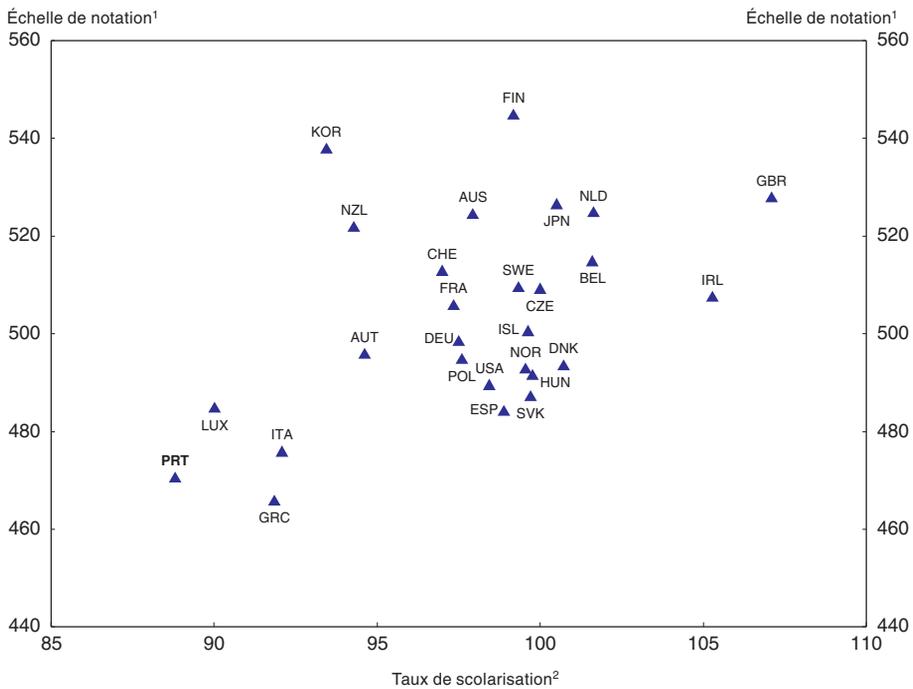
### **... en raison notamment de la qualité médiocre de l'enseignement**

Le taux d'abandon élevé dans l'enseignement secondaire reflète par ailleurs le manque de qualité de l'enseignement durant les deux cycles primaires. En outre, les résultats des élèves de 15 ans, mesurés dans le cadre de l'enquête PISA, sont nettement inférieurs aux moyennes de l'OCDE et de l'UE (graphique 3.4)<sup>6</sup>. Parmi les jeunes de 15 ans, 30 % obtiennent des notes inférieures ou égales au niveau 1 en mathématiques et 22 % en lecture, ce qui signifie qu'ils n'ont acquis que des aptitudes très élémentaires. Seulement 5.2 % des élèves se situent parmi les meilleurs (niveau 5 ou 6) en mathématiques et 3.8 % en lecture (proportion très nettement inférieure à la moyenne OCDE). Des tests nationaux mettent également en évidence des résultats insuffisants dans les disciplines fondamentales (portugais et mathématiques).

### **Le faible niveau d'instruction se répercute encore d'une génération à l'autre**

Dans la plupart des pays, les inégalités sociales sont principalement dues aux différences de niveau d'instruction des parents : les enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction ont tendance à quitter l'école prématurément, obtiennent des résultats médiocres et ont relativement peu de chances d'accéder à un statut socioéconomique plus élevé. Le faible niveau d'instruction initial de la population portugaise (comme en témoigne la très faible proportion des générations plus âgées, y compris les 35-54 ans, ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) est devenu l'un des principaux obstacles à l'amélioration des niveaux d'étude. En 2003, les mères de 62.8 % des jeunes de 15 ans ayant participé à l'enquête PISA n'avaient pas achevé

Graphique 3.4. Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans



1. Résultats moyens combinés en 2003 pour la lecture, les mathématiques et les connaissances scientifiques (pour le Royaume-Uni, les données concernent 2000).
2. Taux de scolarisation net à 15 ans. Établissements publics et privés. Les taux de scolarisation nets sont calculés en divisant le nombre d'étudiants d'un groupe d'âge particulier inscrits à tous les niveaux d'enseignement par les effectifs de ce groupe d'âge. Les données diffèrent de celles calculées par le ministère portugais de l'Éducation présentées dans le graphique 3.1, en raison pour une grande partie de leur caractère encore préliminaire.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris et OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (25,7 % pour la zone OCDE). L'enquête PISA révèle également que les variables socioéconomiques (statut professionnel des parents, niveau d'études des parents, etc.) expliquent à hauteur de 21 % la variance des résultats obtenus par les élèves, soit un des pourcentages les plus élevés observés dans la zone OCDE. Correction faite du niveau d'instruction des parents, les résultats des élèves portugais aux tests de l'enquête PISA se situent à un niveau relativement honorable<sup>7</sup>. Le faible niveau d'instruction initial des Portugais limite également l'efficacité économique des ressources utilisées, puisque pour un même volume de ressources, les résultats des élèves sont moins élevés lorsque les parents sont moins instruits.

Un système éducatif efficace devrait néanmoins permettre de limiter cette répétition d'un niveau d'instruction insuffisant d'une génération à la suivante et favoriser la mobilité intergénérationnelle vers un statut socioéconomique plus élevé. Si ce n'est pas le cas, le système ne permet pas de tirer pleinement parti des compétences potentielles des élèves appartenant à des milieux défavorisés. C'est là un enjeu considérable pour le Portugal. Le problème est d'autant plus important que l'éducation va jouer un rôle crucial dans l'intégration du nombre croissant d'enfants nés de parents immigrés. Plusieurs pays, comme l'Espagne et la Corée, sont parvenus à mettre un terme à la répétition de niveaux d'instruction insuffisants d'une génération à la suivante. Comme le Portugal se trouvait au départ dans une situation moins favorable, des efforts plus intenses doivent être consentis à cet égard. Et ces efforts devraient porter leurs fruits, puisqu'il est encore possible

d'améliorer notablement la qualité des services éducatifs, et par là même d'accélérer l'élévation du niveau d'études des générations successives de Portugais.

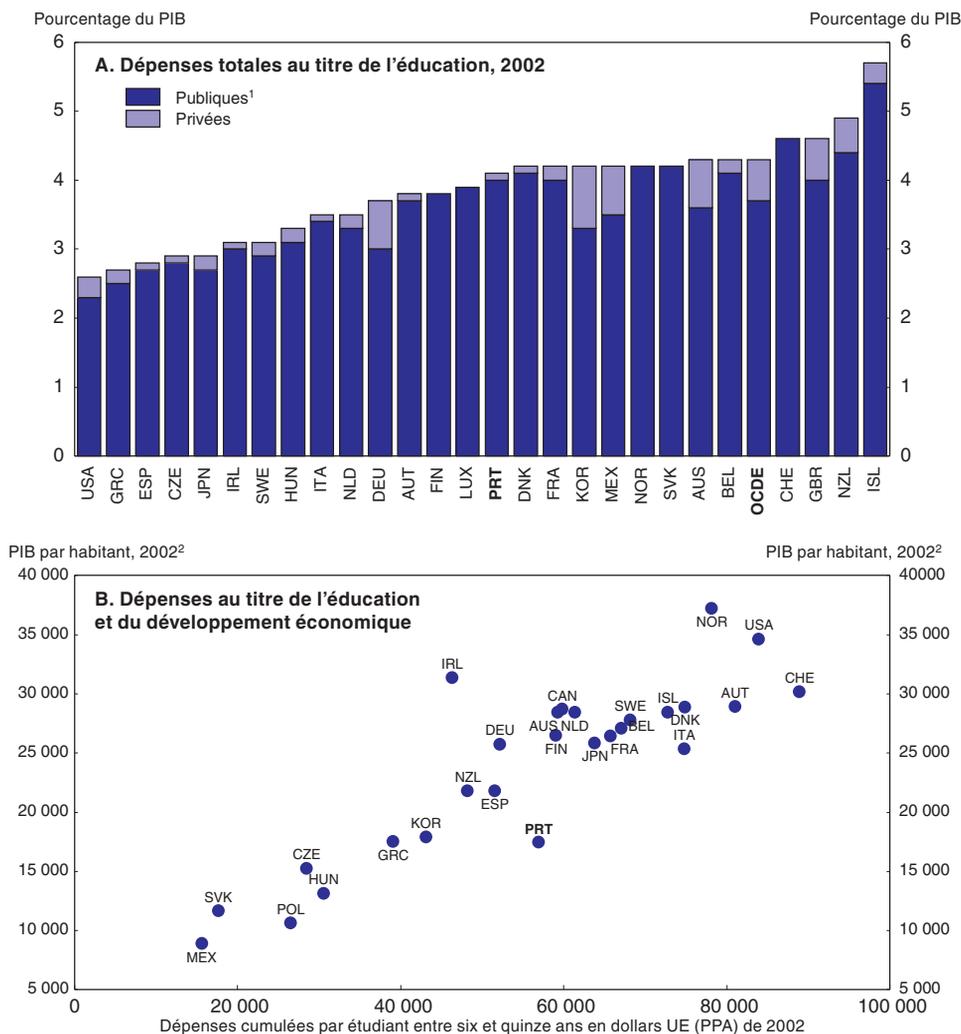
## Comment améliorer les résultats du système éducatif?

### Mieux dépenser

Si les résultats sont inférieurs à la moyenne, ce n'est pas parce que les dépenses sont insuffisantes (graphique 3.5). En effet, les dépenses publiques par élève atteignent un niveau proche de la moyenne européenne, voire supérieur à celui que l'on observe dans un certain nombre de pays se situant à un stade de développement comparable à celui du Portugal. Certaines ressources essentielles, comme le nombre d'enseignants et d'établissements rapporté au nombre d'élèves, témoignent aussi d'une abondance relative par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Avec des dépenses par élève beaucoup

Graphique 3.5. **Dépenses d'éducation**

Primaire, secondaire et éducation postsecondaire non tertiaire

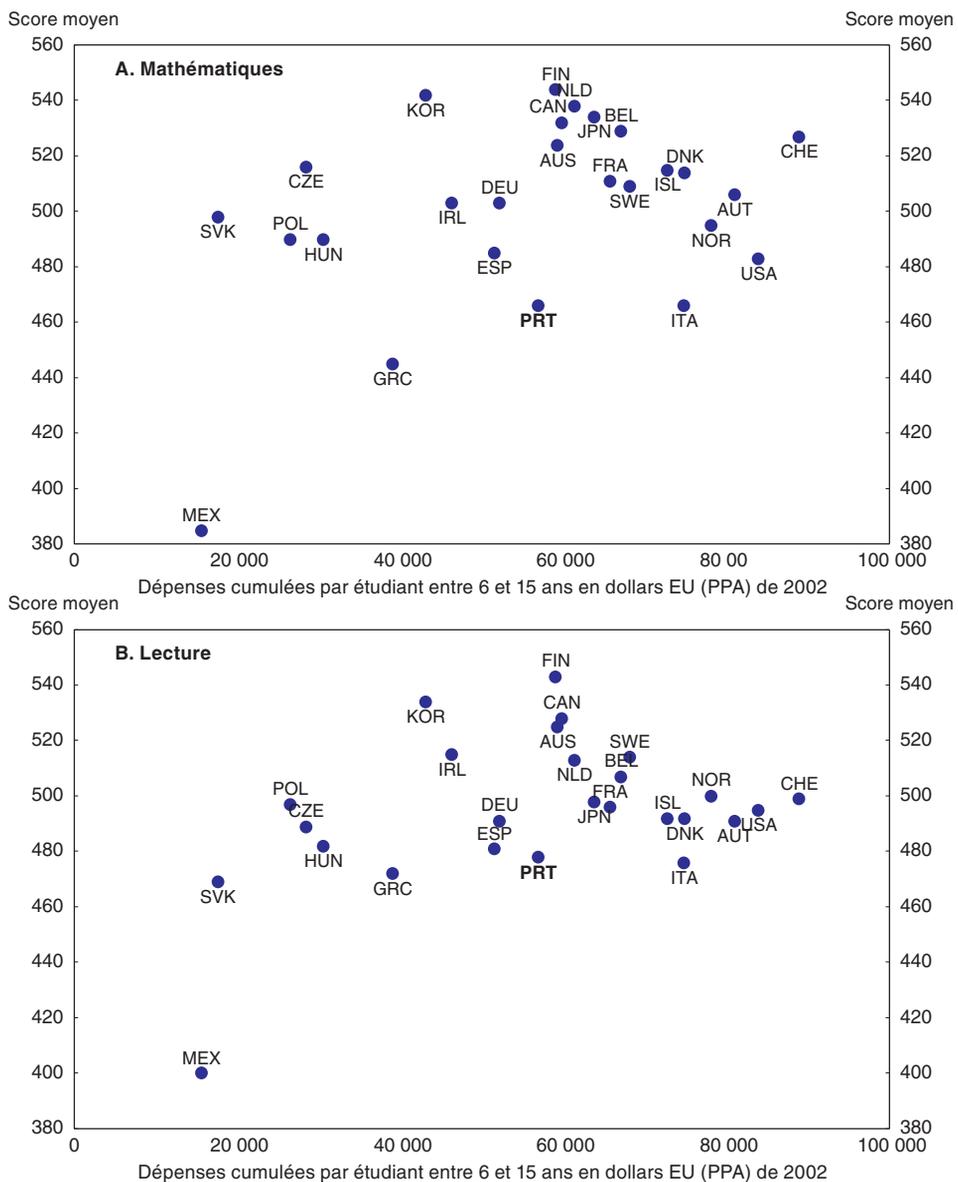


1. Dans les dépenses publiques entrent les subventions publiques aux ménages au titre du coût de la vie, qui ne sont pas dépensées pour les établissements d'enseignement.
2. En dollars EU à prix constants et en PPA de 2000.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, divers numéros, OCDE, Paris.

plus faibles, la plupart des pays d'Europe orientale obtiennent des résultats comparables ou meilleurs dans l'enquête PISA (graphique 3.6)<sup>8</sup>. Même si l'on corrige les résultats du PISA en fonction des dépenses cumulées par élève, le Portugal se situe toujours en queue des pays de l'OCDE. Cela s'explique sans doute par le fait que les réformes récentes n'ont pas encore produit tous leurs effets, mais la situation est aussi révélatrice d'un manque d'efficacité. D'après Afonso et St Aubyn (2005), qui ont procédé à des estimations précises de l'efficacité des dépenses au titre des services éducatifs dans les pays de l'OCDE en comparant les résultats du PISA (produit) aux ressources utilisés (taux d'encadrement, temps passé dans l'établissement), le Portugal se situe parmi les pays de l'OCDE les moins efficaces, ce qui confirme les résultats d'analyses comparables réalisées précédemment<sup>9</sup>.

Graphique 3.6. **Dépenses par élève jusqu'à l'âge de 15 ans et résultats du PISA en 2003**

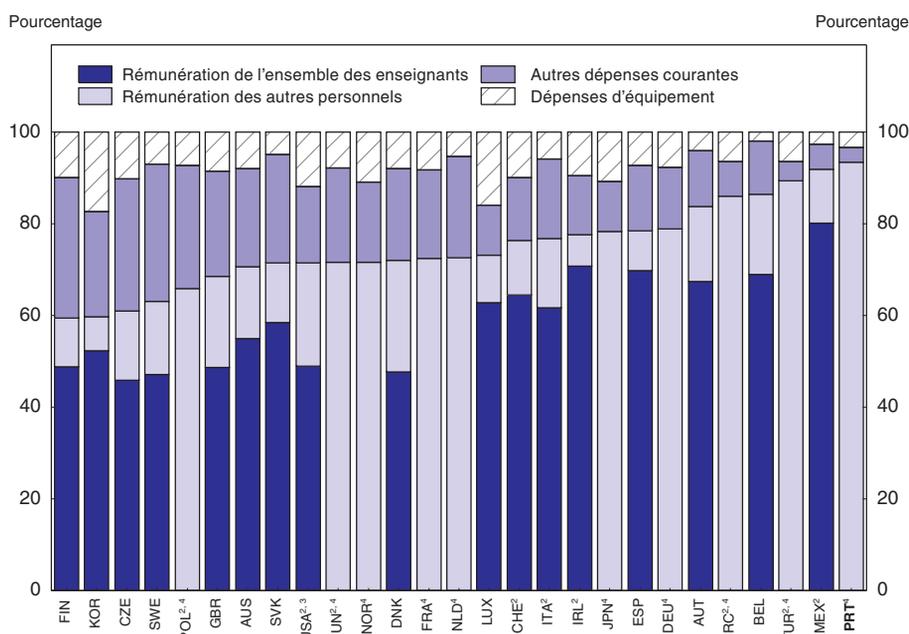


Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats du PISA 2003*, OCDE, Paris et OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Dans certains cas, les ressources sont manifestement mal utilisées. En particulier, le réseau d'établissements scolaires est très dense et n'a pas évolué avec les migrations internes. Il comprend de ce fait un grand nombre de petits ou très petits établissements (moins de 10 élèves), qui sont coûteux tout en n'offrant pas aux élèves des conditions d'enseignement et d'apprentissage adéquates<sup>10</sup>. Ce grand nombre de petits établissements s'explique notamment par le fait que les autorités locales sont seulement responsables de l'entretien des bâtiments scolaires et des transports scolaires locaux, mais qu'elles n'ont pas à supporter les coûts salariaux élevés du personnel des établissements scolaires, qui relèvent du budget de l'administration centrale<sup>11</sup>. Par conséquent, les autorités locales ne sont guère incitées à fermer des établissements ou à les regrouper en des unités moins coûteuses lorsque le nombre d'enfants d'âge scolaire diminue. Or, ces petits établissements doivent être fermés pour des raisons financières et pédagogiques, et des solutions doivent être trouvées au niveau local pour assurer le transport des enfants habitant des zones isolées qui vont devoir poursuivre leurs études dans des établissements plus éloignés de leur domicile.

Globalement, l'affectation des ressources n'est pas optimale. Bien qu'au total, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire atteignent à peu près le même niveau que dans les autres pays de l'OCDE, on constate qu'au Portugal la plus grande partie des ressources est affectée aux dépenses courantes et que la plus grande partie des dépenses courantes, dans l'enseignement primaire et secondaire, est représentée par les salaires des enseignants. La masse salariale représente 93.4 % des dépenses totales (contre 74.4 % en moyenne dans la zone OCDE) (graphique 3.7). De ce fait, les autres postes de dépenses essentiels pour la qualité de l'enseignement sont nettement inférieurs à la

Graphique 3.7. Répartition des dépenses totales et courantes au titre des établissements d'enseignement



1. 2002.

2. Établissements publics seulement.

3. Non compris le postsecondaire non tertiaire.

4. Rémunération des enseignants et rémunération des autres personnels.

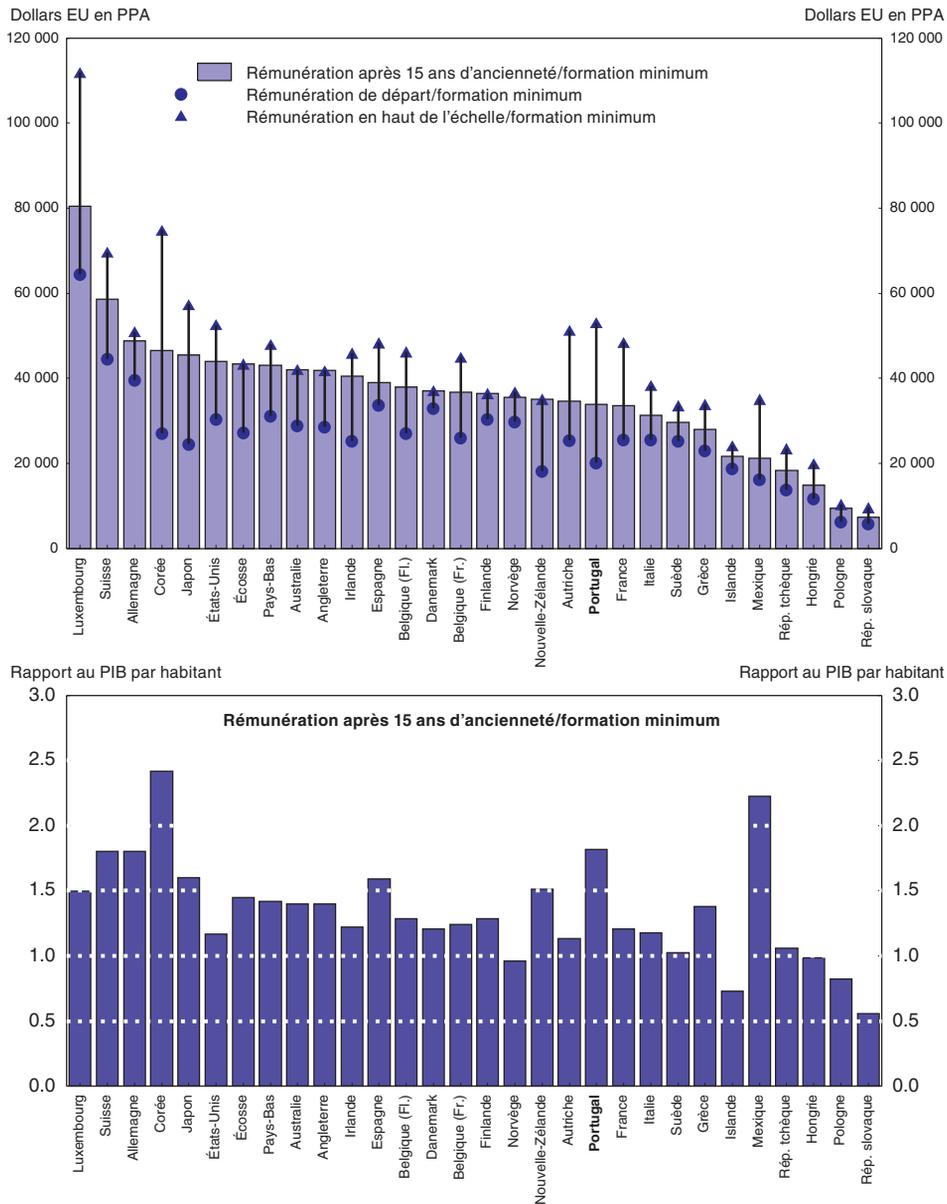
Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

moyenne OCDE. Les dépenses courantes hors salaires ne représentent que 3.2 % des dépenses totales (contre une moyenne OCDE de 17.4 %), tandis que les dépenses d'équipement n'atteignent que 3.4 % des dépenses totales (contre une moyenne OCDE de 8.2 %). Par conséquent, de nombreux établissements scolaires n'ont pas de laboratoires, n'ont pas suffisamment de matériel pédagogique, sont sous-équipés en ordinateurs récents et accueillent les élèves dans des conditions qui laissent parfois à désirer (absence de chauffage, par exemple)<sup>12</sup>. Deux facteurs contribuent à l'importance de la masse salariale. D'une part, les effectifs par enseignant sont inférieurs à la moyenne OCDE<sup>13</sup>. De l'autre, si les salaires d'embauche des enseignants (mesurés à parité de pouvoir d'achat) sont inférieurs à la moyenne OCDE, ils augmentent rapidement en fonction de l'expérience, pour atteindre des niveaux qui sont supérieurs à la moyenne (graphique 3.8). Globalement, en multiple du revenu par habitant, les salaires dépassent de 9 % la moyenne des autres pays de l'OCDE.

Depuis un certains temps, les autorités mettent l'accent sur l'efficience, dans la mesure où les dépenses d'éducation ont été plafonnées dans le contexte de l'assainissement des finances publiques<sup>14</sup>. Par ailleurs, le système éducatif est aujourd'hui pléthorique en raison de l'évolution démographique : entre 1991 et 2001, le nombre de jeunes de 6 à 17 ans a diminué de 23 %. Face à cette situation, des efforts considérables ont été consacrés à la rationalisation de l'offre de services éducatifs, l'objectif étant de faire un meilleur usage des ressources disponibles et d'atteindre une meilleure qualité sans dépenser davantage. Un certain nombre d'établissements ont été regroupés ou fermés dans les régions peu peuplées, mais il faut persévérer<sup>15</sup>. La politique actuelle, qui consiste à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait contribuer à réduire progressivement le nombre d'enseignants, notamment dans le primaire où les enseignants sont plus âgés et où les cohortes devraient diminuer plus rapidement. Les autorités s'efforcent aussi de faire un usage plus efficient du personnel enseignant en poste, par exemple en réduisant le nombre de personnes qui n'enseignent qu'à temps réduit ou n'enseignent pas du tout<sup>16</sup> et en accroissant le nombre effectif d'heures que les enseignants passent dans les établissements; cela devrait permettre de libérer des ressources pour créer des classes de soutien à l'intention des élèves en difficulté et faciliter le remplacement des enseignants absents, tout en réduisant les besoins de recrutement. Pour utiliser de façon plus efficiente le personnel enseignant en poste, on pourrait assurer à des enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire, en particulier, une formation leur permettant d'enseigner à différents niveaux, en fonction des besoins, voire contribuer à la formation des adultes. Des incitations destinées à faciliter de tels changements de carrière devraient être envisagées.

Il est difficile, à court terme, de modifier radicalement la structure des dépenses, puisqu'en vertu de leur statut actuel, les enseignants ne peuvent pas être licenciés. À plus long terme, en revanche, pour qu'une plus grande partie des crédits puisse être affectée en priorité à des dépenses non salariales, du moins dans le deuxième cycle du secondaire, il faudrait mettre à profit l'évolution des effectifs. À mesure que les élèves quittant prématurément l'école seront moins nombreux et qu'un plus grand nombre d'entre eux poursuivront leurs études dans le deuxième cycle du secondaire, il serait judicieux de laisser augmenter les effectifs par enseignant, puisque ceux-ci sont relativement faibles par comparaison avec la moyenne OCDE; cela permettrait de disposer de matériel pédagogique et d'équipements de meilleure qualité sans augmenter le coût par élève. Pour réduire sensiblement la masse salariale et dégager des ressources pour d'autres dépenses,

Graphique 3.8. Rémunération des enseignants du premier cycle du secondaire (2003)



Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

des mesures plus radicales seraient nécessaires. Il s'agirait notamment de modifier les mécanismes d'augmentation des salaires et de promotion dans l'enseignement et de transférer des enseignants en dehors du système éducatif. De telles mesures pourraient s'inscrire dans le cadre de la réforme de l'administration publique (examinée au chapitre 2).

### Développer l'enseignement professionnel et technique

Le système éducatif portugais se caractérise par un biais traditionnel en faveur des études générales préparant à l'enseignement supérieur plutôt qu'à l'entrée sur le marché

du travail. En dépit de mesures destinées à diversifier l'enseignement secondaire de deuxième cycle, en 2004/05, 68 % des élèves du deuxième cycle du secondaire (hors éducation récurrente) étaient inscrits dans des filières générales, 20 % dans des filières technologiques et 12 % dans des filières professionnelles<sup>17</sup>. L'objectif officiel est de réduire la proportion d'élèves qui suivent une formation générale à 50 % à la fin de la décennie, ainsi que de créer davantage de passerelles entre les filières générales et les filières professionnelles. Il faut pour cela développer encore l'enseignement professionnel : les formations professionnelles (assurées par les « écoles professionnelles ») se caractérisent généralement par des taux de réussite plus élevés et de meilleurs taux d'emploi que les formations générales, pour les élèves qui ne font pas d'études supérieures. Or, l'offre de formation professionnelle, bien qu'en augmentation, reste insuffisante. D'après le ministère de l'Éducation (2004), moins de la moitié de la demande de formation professionnelle a été satisfaite en 2002/03. La stratégie actuelle consiste à développer l'offre en mettant l'accent sur les programmes de double qualification (générale et professionnelle). Il est par ailleurs nécessaire de réformer l'enseignement technologique, qui se caractérise jusqu'ici par des taux d'échec élevés et par un taux de chômage relativement important parmi les diplômés. Pour remédier à cette situation, l'enseignement technologique est renforcé dans le contexte plus général de la réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, destinée à réduire le taux d'abandon scolaire et à améliorer l'employabilité des élèves qui décident de ne pas poursuivre d'études supérieures. Il s'agit de développer les interactions avec le marché du travail, notamment grâce à des stages obligatoires. La plupart des mesures dans ce domaine relèvent du programme *Novas Oportunidades*, mis en œuvre en collaboration avec le ministère du Travail (encadré 3.1).

L'importance accordée à la formation professionnelle et aux écoles technologiques est justifiée et devrait permettre au Portugal de tirer avantage d'une meilleure interaction entre les établissements d'enseignement et l'industrie pour faire en sorte que les qualifications et les compétences offertes répondent mieux aux besoins du marché du travail. Le problème de l'abandon scolaire pourrait s'en trouver notablement réduit. Par ailleurs, la stratégie actuelle de double certification et de création de passerelles entre les trois filières (générale, technologique et professionnelle) va dans la bonne direction. Elle devrait contribuer à un juste équilibre entre les qualifications techniques et les connaissances générales, permettant aux travailleurs de s'adapter à de nouvelles méthodes de travail et structures organisationnelles et à l'économie d'innover. À mesure que le système de formation professionnelle et d'écoles technologiques se développera, il faudra mieux coordonner l'offre au niveau local et contrôler de près l'adéquation des formations proposées aux besoins du marché du travail. Il importerait également d'assurer une offre suffisante d'enseignants et d'en tenir compte dans les instituts pédagogiques. À l'avenir, le financement de certains programmes de formation professionnelle dans les régions qui ne disposeront plus de fonds structurels de l'UE pourrait aussi devenir problématique. Jusqu'ici, le secteur des entreprises a peu contribué, en moyenne, au financement des écoles professionnelles, mais une meilleure interaction pourrait permettre des progrès à cet égard.

L'offre se diversifiant, il est indispensable de développer et de renforcer les services d'information et d'orientation professionnelle, y compris au niveau de l'enseignement de base et dans les filières professionnelles où, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ces services sont souvent insuffisamment développés. Cela signifie en particulier

### Encadré 3.1. **Novas Oportunidades (Nouvelles opportunités)**

Cette initiative vise à remédier au faible niveau d'instruction de la population active. Elle vise à la fois les enfants d'âge scolaire et les adultes (voir : [www.novasoportunidades.gov.pt/](http://www.novasoportunidades.gov.pt/)).

**Pour les enfants d'âge scolaire**, l'objectif est d'accroître la scolarisation grâce à la diversification des filières et à faire en sorte que la moitié des élèves du deuxième cycle du secondaire soient inscrits dans des filières professionnelles ou technologiques d'ici à 2010. Les principales lignes d'action sont les suivantes :

- mettre en œuvre le programme de réduction de l'échec scolaire dans l'enseignement de base afin d'accroître le nombre de jeunes qui atteignent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;
- créer de nouvelles filières pour les élèves qui, au niveau de l'enseignement de base, risquent de connaître des échecs répétitifs (cursos de educacão e formação) ;
- accroître l'offre de formation professionnelle ;
- orienter tous les cours de formation professionnelle initiale vers la double qualification (générale et professionnelle) ;
- développer le système d'information et d'orientation professionnelle pour aider les étudiants à faire des choix ;
- améliorer et coordonner la gestion de l'offre par le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et le secteur privé de manière à assurer une couverture plus équitable et une plus grande efficacité ;
- examiner et harmoniser les programmes et les horaires des différentes filières d'enseignement secondaire offertes par le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et le secteur privé de manière à garantir une offre cohérente ;
- réduire les incitations à entrer sur le marché du travail pour les jeunes de moins de 22 ans qui n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;
- réexaminer le mode de financement des écoles professionnelles afin d'assurer un accès équitable et d'éliminer les distorsions ;
- mettre en place un système de certification de la qualité.

Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'assurer la certification de 1 million de personnes dans le cadre de programmes de formation des adultes au cours des cinq prochaines années, grâce à deux principaux mécanismes : le développement du système de reconnaissance, de validation et de certification de l'expérience pratique et une plus large participation des adultes de plus de 18 ans ayant des niveaux d'instruction et de qualification professionnelle insuffisants à ces programmes. Les principales actions sont les suivantes :

- accroître l'offre de cours d'éducation et de formation professionnelle pour les adultes (EFA). Ces cours ont été mis au point depuis le début de la décennie dans le but de faciliter l'accès des adultes à l'éducation; ils visent les adultes de plus de 18 ans ayant des niveaux d'instruction et de qualification professionnelle insuffisants et conjuguent une formation de base avec une formation qualifiante ;
- développer le réseau de centres de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (CRVCC) ;
- accroître l'offre de formation de base pour tous les adultes ;
- faciliter l'accès des travailleurs à la formation en adaptant l'organisation des cours et le financement des formations, afin d'éviter de nuire à la compétitivité actuelle et future des entreprises tout en garantissant le droit individuel à la formation ;
- promouvoir une gestion intégrée de l'offre et du réseau d'établissements et de cours, de manière à garantir une couverture efficace de l'ensemble du territoire et un contrôle adéquat ;
- mettre en place un système de certification de la qualité.

qu'il faudra revoir le fonctionnement de ces services et la formation des personnes chargées de conseiller les élèves, en prenant modèle sur les systèmes les plus efficaces adoptés dans d'autres pays de l'OCDE<sup>18</sup>. Ces services peuvent potentiellement contribuer à sensibiliser les jeunes et leurs parents aux possibilités qui leur sont offertes, mais aussi leur faire prendre conscience de tout l'intérêt qu'ils ont à poursuivre leurs études, même dans des filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire.

### **Poursuivre la modernisation des programmes généraux et de l'organisation des cycles**

Depuis quelques années, plusieurs réformes ont été mises en œuvre dans le but d'améliorer les programmes des différents niveaux de l'enseignement de base et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. L'objectif était d'élargir et de moderniser la gamme des cours offerts, dans le but de réduire les taux d'abandon et d'améliorer la qualité. Néanmoins, les résultats médiocres des élèves qui poursuivent leurs études (d'après la plupart des tests nationaux) et l'échec des autres donnent à penser qu'il y a encore à faire pour renforcer certains domaines essentiels des programmes (notamment en portugais et en mathématiques) et pour développer l'enseignement expérimental des sciences, inexistant au Portugal.

S'agissant de l'enseignement de base, de nouveaux programmes et manuels sont progressivement adoptés, le processus devant être achevé d'ici à 2007<sup>19</sup>. L'initiative la plus récente a été l'introduction de l'anglais dans le premier cycle de l'enseignement primaire (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> années)<sup>20</sup>. Le Portugal était en effet l'un des pays de l'UE où l'anglais était le moins enseigné. Depuis longtemps, l'enseignement de base se caractérise par la faiblesse de son troisième cycle (premier cycle du secondaire). Le renforcement de ce troisième cycle, notamment par le développement de l'enseignement technique, technologique et professionnel, est également jugé prioritaire<sup>21</sup>. Une réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a été approuvée en mai 2004, et plusieurs initiatives ont déjà été prises dans le but de réduire l'abandon scolaire et de renforcer l'enseignement des mathématiques et des sciences<sup>22</sup>. Parallèlement à une modernisation des programmes et à une meilleure intégration avec le cycle précédent et le cycle suivant, la réforme vise i) à réorganiser sur le plan administratif et à rationaliser l'offre de services éducatifs afin de remédier aux manques d'efficacité et ii) à procéder à des évaluations des établissements. La mise en œuvre de la réforme a commencé en 10<sup>e</sup> année durant l'année scolaire 2004/05 et s'est poursuivie en 11<sup>e</sup> année en 2005/06. S'agissant de la promotion des disciplines scientifiques, le programme *ciência viva* (lancé en 1996) contribue aussi à renforcer les activités pratiques dans les établissements scolaires, en partenariat avec des instituts de recherche et des associations scientifiques. Globalement, l'action entreprise semble aller dans la bonne direction et doit être poursuivie. Sa mise en œuvre et ses résultats devront être suivis de près.

À tous les niveaux, des progrès notables ont été enregistrés en ce qui concerne le développement des cours techniques et la promotion des technologies de l'information et de la communication. Depuis le début de 2002, tous les établissements scolaires ont accès à l'Internet. Les cours concernant les TIC sont devenus obligatoires au niveau secondaire (9<sup>e</sup> année) en 2004. Il s'agit maintenant d'améliorer la qualité de l'équipement et des services, d'assurer leur maintenance et de réduire le nombre d'élèves par PC connecté à l'Internet<sup>23</sup>.

## **Réduire l'échec scolaire**

### **Soutenir les élèves menacés d'échec scolaire...**

Il est indispensable d'éviter que les élèves qui obtiennent de mauvais résultats soient laissés pour compte si l'on veut améliorer le fonctionnement du système en termes d'efficacité et d'équité. L'échec scolaire et le redoublement sont une source d'inefficacité, car un élève qui sort du système scolaire sans avoir achevé un cycle d'étude ou qui doit redoubler une ou plusieurs classes représente un coût<sup>24</sup>. En outre, dans la mesure où ces situations sont plus courantes parmi les enfants appartenant à des milieux défavorisés, des problèmes d'équité se posent également. Parallèlement à la politique générale visant à renforcer la qualité des services éducatifs et à diversifier l'enseignement secondaire, des mesures plus spécifiques s'imposent donc.

Pour ce qui est du redoublement, les pays qui obtiennent les meilleurs résultats aux tests du PISA (en particulier la Finlande, qui se classe au premier rang) sont ceux qui s'efforcent le plus d'éviter que les élèves enregistrant de mauvais résultats soient laissés pour compte. Au Portugal, le ministère de l'Éducation reconnaît officiellement que le redoublement ne permet généralement pas d'améliorer les résultats futurs de l'élève et ne doit donc être utilisé qu'en dernier ressort. Dans la pratique, en revanche, le redoublement est fréquent et il est encore considéré comme le principal moyen de corriger les retards d'apprentissage et d'assurer le succès futur de l'élève. Le ministère est conscient de cette situation et il s'efforce de promouvoir d'autres options que le redoublement. Dès 1996, un programme de création de classes spéciales pour les enfants menacés de redoublement a été lancé. Des évaluations ont révélé que ce programme avait permis dans une certaine mesure aux enfants concernés d'achever leur scolarité obligatoire. Les autorités s'efforcent aujourd'hui de développer le soutien individualisé et de nouveaux programmes destinés aux élèves en difficulté<sup>25</sup>. Une mesure a été introduite récemment qui oblige les établissements à identifier les étudiants à risque et soit à leur offrir des cours de rattrapage soit à les réorienter vers une autre filière. Il a été demandé aux enseignants de passer davantage de temps dans les établissements afin d'encadrer les élèves en difficulté. En outre, les établissements scolaires ont en principe suffisamment d'autonomie pour adapter les programmes officiels à des besoins spécifiques. Cela étant, il n'est pas certain que le système actuel permette de détecter suffisamment tôt des problèmes potentiels d'apprentissage. La persistance du redoublement comme principal moyen de surmonter les problèmes d'apprentissage, en dépit de directives officielles nationales allant dans le sens contraire, semble s'expliquer par certaines déficiences dans la formation des enseignants et l'organisation des établissements, ainsi que, peut-être, par une mauvaise communication entre l'administration centrale et les établissements scolaires. Tous ces problèmes doivent être examinés.

La décision de mettre un terme à la réduction des charges sociales pour les entreprises qui embauchent de jeunes travailleurs, à moins que ceux-ci n'aient fait douze années d'études ou suivent une formation, est tout à fait judicieuse. La suppression de cette subvention implicite à l'abandon scolaire devrait dissuader les entreprises d'embaucher des jeunes qui n'ont pas achevé leur scolarité. Il serait souhaitable, parallèlement, d'améliorer l'information et l'orientation professionnelle dans les établissements scolaires afin d'aider les élèves à comprendre l'intérêt qu'ils ont à poursuivre leurs études (et, au moins, à achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire), de leur permettre de trouver des programmes qui correspondent à leurs préférences et à leurs aptitudes et, s'ils

veulent réellement quitter l'école, de leur faciliter la transition entre l'école et la vie active et de les informer des possibilités de reprendre des études par la suite s'ils changent d'avis.

Les autorités prévoient de rendre la participation des jeunes à des cours formels ou à une formation obligatoire jusqu'à 18 ans. Cette mesure ne semble pas appropriée. Seul un petit nombre de pays de l'OCDE gardent un système de scolarité obligatoire d'une durée de 12 ans<sup>26</sup>. Au Portugal, il a déjà fallu plus de 15 ans pour scolariser tous les jeunes jusqu'à 14 ans, après l'adoption de la loi de 1986. Une poursuite de la diversification et du renforcement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, avec en particulier une amélioration de l'enseignement professionnel et technologique, comme le préconise la stratégie actuelle, serait plus important qu'un allongement de la scolarité obligatoire. Si les mesures en cours aboutissent aux avantages escomptés et si un enseignement satisfaisant est assuré à tous les 15-18 ans, ceux-ci pourraient bien rester scolarisés aussi longtemps que dans les autres pays de l'OCDE.

L'un des principaux moyens de réduire l'abandon scolaire et le redoublement en donnant de meilleures chances aux élèves issus de milieux défavorisés consiste à développer l'éducation préscolaire, notamment par une plus large scolarisation des enfants de cinq ans. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de scolariser la totalité des enfants de cinq ans d'ici à 2009 et de scolariser davantage d'enfants plus jeunes. Cependant, d'après l'enquête PISA de l'OCDE, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la scolarisation des jeunes enfants au Portugal n'a pas eu d'effet sensible sur les résultats, notamment lorsque leur mère a un niveau d'instruction peu élevé<sup>27</sup>. Cela tient probablement au fait que l'enseignement préscolaire offert il y a dix ans était souvent peu structuré, avait surtout un caractère ludique et relevait plus de la garderie ou répondait à des objectifs sociaux<sup>28</sup>. Les réformes des programmes et des modes d'organisation qui ont eu lieu depuis ont sans doute renforcé l'utilité de l'enseignement préscolaire<sup>29</sup>. Pour s'en assurer, une évaluation détaillée de l'impact de ces réformes s'impose.

Certains facteurs qui tendent à perpétuer les inégalités liées au milieu social n'ont pas été éliminés, et les autorités n'envisagent pas de s'y attaquer pour l'instant. Dans son *Étude économique* de 2003 sur le Portugal, l'OCDE appelait l'attention sur l'inéquité et les risques de ségrégation sociale découlant du fait que les établissements d'enseignement privé reçoivent beaucoup moins de crédits que les établissements publics et perçoivent donc des droits de scolarité élevés. Le paiement de droits de scolarité donne droit aux parents à un crédit d'impôt plafonné<sup>30</sup>. La répartition inégale des étudiants entre les établissements en fonction de la profession de leurs parents est la plus marquée dans l'UE, après la Grèce<sup>31</sup>. Les établissements publics accueillent une plus forte proportion d'enfants venant de milieux à bas revenu et ayant des besoins particuliers. En outre, les élèves étant scolarisés en fonction exclusivement de leur lieu de résidence, seuls les ménages les plus aisés peuvent inscrire leurs enfants dans une bonne école privée ou acheter/louer un logement à proximité d'une bonne école publique. Certains pays de l'OCDE autorisent les parents à inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix, le financement public «accompagnant» l'élève sous la forme de chèques-éducation, ce qui permet une certaine concurrence entre les écoles publiques et privées. Tout en limitant la ségrégation, cette formule peut améliorer l'efficacité en exerçant des pressions concurrentielles sur les établissements scolaires. Cependant, les données disponibles montrent une incidence partagée du système de chèques-éducation<sup>32</sup>. Pour assurer des conditions de concurrence équitables entre les écoles privées et publiques et éviter la ségrégation sociale, la Suède et

les Pays-Bas accordent aux établissements privés les mêmes ressources financières qu'aux établissements publics. La Suède empêche parallèlement les écoles privées de percevoir des droits de scolarité, alors qu'aux Pays-Bas, la concurrence est suffisante pour que les établissements privés ne soient pas tentés de demander des droits de scolarité. Dans le cas du Portugal, étant donné le faible niveau d'instruction d'une grande partie des parents, pour lesquels il serait difficile de prendre des décisions en toute connaissance de cause, un système de chèques-éducation pourrait ne pas être pas une solution, du moins à court terme.

### **... et inciter ceux qui sont sortis du système scolaire à y revenir**

Les réformes récentes des programmes comportent aussi des mesures destinées à renforcer et à moderniser l'enseignement récurrent (*Ensino Recorrente*), c'est-à-dire l'enseignement structuré offert à ceux qui ont quitté le système scolaire sans achever leur scolarité obligatoire ou le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Le nombre d'adultes participant à ces programmes reste limité (environ 85 000 personnes au total en 2004/05), ce qui témoigne d'une inadéquation entre l'offre et les besoins de formation. La stratégie de modernisation est fondée sur la diversification de l'offre de formation, notamment sous la forme de programmes combinant formation générale et formation qualifiante et aboutissant à un double certificat, général et professionnel. Plus particulièrement, les écoles professionnelles et les établissements d'enseignement secondaire général seront chargés de mettre au point des programmes non seulement pour le deuxième cycle du secondaire, mais aussi pour le premier cycle. Il est également prévu de faire en sorte que l'offre puisse plus facilement s'adapter aux besoins et aux contraintes des personnes concernées (qui ont des emplois à plein-temps), notamment les jeunes adultes qui sont censés rester plus longtemps dans la population active. Parallèlement, le système de validation des études et de l'expérience antérieure est peu à peu renforcé.

### **Améliorer encore la formation des enseignants**

La qualité des enseignants est un problème. Il est largement admis qu'une partie du personnel enseignant, notamment celui qui a été recruté pendant la phase d'expansion rapide du système, a reçu une formation initiale médiocre et manque donc de compétences dans la discipline enseignée ou sur le plan pédagogique, voire dans les deux domaines. Le développement et le renforcement progressif des instituts pédagogiques au cours des dernières décennies a partiellement résolu ce problème pour la jeune génération. Cela étant, l'offre n'a pas tout à fait évolué parallèlement à la modernisation et à la diversification des programmes, et certains enseignants, notamment dans les filières professionnelles, sont encore recrutés directement parmi les jeunes diplômés de l'université, sans avoir reçu de formation pédagogique (générale ou propre à leur discipline). On observe une pénurie d'enseignants dans les filières professionnelles en particulier, car les programmes de formation pédagogique privilégient l'enseignement général. Il importe donc de veiller à une meilleure adéquation entre les besoins prévisibles du système éducatif et l'offre de formation initiale dans les instituts pédagogiques. Lorsque des enseignants spécialisés doivent être recrutés en dehors de ces instituts, il faudrait leur faire suivre une formation pédagogique initiale minimale avant d'occuper un poste. Une certification pédagogique est maintenant requise des professionnels qui assurent des cours de formation professionnelle financés par des fonds publics. Il importe de faire face à la demande croissante de ce type de cours non seulement par une expansion

de l'offre mais aussi par une meilleure préparation des formateurs de façon qu'ils puissent dispenser un enseignement de bonne qualité.

Le problème de la médiocrité de la formation initiale est aggravé par une formation en cours d'emploi insuffisante et par un système inadéquat d'évaluation des enseignants. Tous deux ont besoin d'être réformés. Le système d'évaluation et de promotion des enseignants n'est pas fondé sur la qualité des cours dispensés, mais sur la participation des enseignants à des activités de formation. Simultanément, la formation est principalement dictée par l'offre et est souvent sans lien direct avec les besoins des établissements et des enseignants. Jusqu'ici, les évaluations n'ont pas tenté de déterminer si la formation reçue était en rapport avec la discipline enseignée ou avec les besoins des enseignants ou des établissements scolaires. En outre, les enseignants qui souhaitent améliorer leurs qualifications ont souvent du mal à trouver des formations appropriées. Globalement, bien qu'assez jeunes en moyenne et donc en principe capables de s'adapter aux nouveaux programmes et aux nouvelles méthodes d'enseignement, les enseignants n'ont pas vraiment la possibilité de se perfectionner, et une grande partie des ressources consacrées à la formation pédagogique semble avoir été jusqu'ici gaspillée. Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et l'efficacité des dépenses publiques, il faudrait donc d'urgence rationaliser et améliorer la formation des enseignants en cours d'emploi et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins<sup>33</sup>. Les établissements scolaires ont un rôle à jouer dans l'identification du type de formation nécessaire, afin que le système soit mieux adapté à la demande. Dans un premier temps, le nouveau gouvernement a décidé d'imposer comme principe que la moitié des formations prises en compte pour l'avancement doit être liée aux disciplines enseignées. Des mesures plus spécifiques sont également nécessaires dans les domaines où les faiblesses sont manifestes. Par exemple, l'un des principaux domaines dans lesquels les qualifications des enseignants sont déficientes est celui des mathématiques. Face à cette situation, le gouvernement a récemment lancé un programme de recyclage des enseignants du premier cycle de l'enseignement de base (cycle élémentaire) en mathématiques. Il vise également à assurer à ces derniers une formation pour l'enseignement du portugais et des sciences expérimentales. Par ailleurs, parallèlement à la formation, un bon système d'évaluation et de retour d'information est important pour le développement professionnel des enseignants. D'où la nécessité de réformer leurs méthodes d'évaluation et de promotion, comme on le verra ci-après.

### **Promouvoir les évaluations et renforcer les incitations**

Pour améliorer l'efficacité, il est indispensable de mettre l'accent sur les résultats et de mettre en place des systèmes d'évaluation et de responsabilisation efficaces. Des évaluations des établissements ont été réalisées ces dernières années dans le but d'améliorer la qualité<sup>34</sup>. En juillet 2002, une nouvelle loi portant création d'un vaste système d'évaluation pour tous les établissements d'enseignement, hors enseignement supérieur, a été approuvée, s'appuyant sur l'autoévaluation et l'évaluation externe des établissements, la diffusion publique des résultats et leur homologation, et l'octroi d'avantages aux établissements qui enregistrent les meilleurs résultats. Cela étant, bien que ces diverses dispositions soient judicieuses en théorie, la réforme n'a pas été pleinement mise en œuvre. Il existe aujourd'hui deux examens nationaux : un à la fin de la scolarité obligatoire en mathématiques et en portugais (qui sert à décider si l'élève peut passer dans la classe suivante) et un à la fin du deuxième cycle de l'enseignement

secondaire. En outre, 25 % des élèves sont soumis à des tests à la fin des deux premiers cycles de l'enseignement de base. Jusqu'ici, ces évaluations n'ont pas été utilisées pour déterminer dans quel domaine des améliorations devraient être recherchées, ni pour promouvoir des réformes dans les établissements, ni même pour élaborer des politiques. Il convient de souligner la grande importance de la décision récente de commencer véritablement à utiliser les résultats des évaluations pour élaborer des politiques et améliorer le système. Par exemple, les résultats du test de mathématiques réalisé à la fin de la neuvième année ont été analysés pour relever la qualité de l'enseignement des mathématiques. Des efforts plus systématiques dans ce sens sont nécessaires pour améliorer les systèmes d'évaluation et en communiquer les résultats aux responsables des services d'enseignement (enseignants, chefs d'établissement), à ceux qui les gèrent et à ceux qui les utilisent (enfants et parents), ainsi que pour veiller à ce que les résultats des évaluations soient pris en compte dans les décisions des autorités, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs.

Le système d'évaluation des enseignants doit être réformé de manière à tenir compte de ce que ceux-ci effectuent en classe et de la façon dont ils contribuent à améliorer les méthodes dans les établissements. Cela permettrait de donner aux enseignants le sentiment que leur travail est important et apprécié et contribuerait à l'identification des priorités en matière de formation professionnelle. La nouvelle procédure d'évaluation des enseignants est réexaminée dans le contexte de la réforme de l'administration publique prévue pour 2006 (chapitre 2). Ensuite, des dispositifs reliant les promotions et les rémunérations aux résultats seront mis au point de manière à donner de meilleures incitations aux enseignants<sup>35</sup>. Des recherches réalisées dans ce domaine donnent à penser que les dispositifs d'incitation fondés sur les performances des groupes et des établissements sont plus prometteurs que les systèmes de rémunération au mérite, en vertu desquels certains enseignants reçoivent une rémunération plus élevée en fonction des résultats de leurs élèves à des tests normalisés, et reposant sur l'observation de classes (voir OCDE, 2005c). De tels dispositifs seraient particulièrement adaptés au renforcement des équipes pédagogiques au Portugal où, comme on le verra ci-après, les enseignants sont relativement isolés les uns des autres et où la direction des établissements laisse à désirer.

Il n'y a pas jusqu'ici d'évaluation systématique des réformes et programmes. On pourrait apporter des améliorations au processus de réformes en identifiant les raisons pour lesquelles certaines d'entre elles n'ont pas été couronnées de succès ou n'ont pas été mises en œuvre et en élargissant celles qui se sont révélées efficaces. Les autorités envisagent de mettre en place un système d'information pour suivre l'évolution de la situation dans les établissements à la suite des dernières réformes des programmes, à partir de 2006. C'est là une mesure judicieuse qui doit être mise en œuvre et généralisée. Pour renforcer le processus de réforme, il est absolument indispensable de développer davantage l'évaluation systématique des politiques et des programmes.

### ***Assurer l'autonomie effective des établissements et des enseignants***

Un certain nombre de programmes mis en œuvre au cours de la période récente au Portugal se sont traduits par l'octroi d'une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement. Les politiques de réduction du taux d'abandon scolaire, de soutien des élèves en difficulté et d'amélioration de la qualité de l'enseignement s'appuient dans une large mesure sur des initiatives individuelles au niveau des établissements. Le ministère de l'Éducation définit les programmes, mais chaque établissement peut adapter son

organisation en fonction des conditions locales. Par exemple, les écoles primaires peuvent librement décider de la répartition de la moitié de leur temps d'enseignement. Le nouveau gouvernement a annoncé sa volonté de donner un rôle central aux établissements scolaires, tout en continuant d'en rationaliser le réseau. L'objectif à moyen terme est de limiter le rôle du ministère de l'Éducation aux fonctions de financement et de régulation du système, de conception et de mise au point des programmes, d'évaluation et de contrôle. Les régions auraient davantage d'autonomie sur le plan de la planification de l'enseignement et de la gestion des ressources physiques et humaines. Les enseignants et les écoles auraient plus d'autonomie et de responsabilités en ce qui concerne les décisions stratégiques, pédagogiques, administratives, financières et organisationnelles. Ainsi, l'allongement récemment approuvé du calendrier du premier cycle et l'enseignement de l'anglais dans les écoles primaires s'inscriront dans le cadre d'un modèle décentralisé et flexible faisant appel à la participation des écoles, de groupes d'écoles, des autorités locales et des associations de parents d'élèves. Simultanément, les résultats et l'évolution des établissements scolaires seront soumis à des évaluations plus strictes. Ce processus de décentralisation s'appuiera sur des contrats d'autonomie conclus entre les établissements scolaires et les autorités publiques, et il commencera par un petit nombre de projets pilotes<sup>36</sup>. Cette approche s'inspire de l'idée de plus en plus répandue que la délégation de responsabilités aux autorités locales et aux écoles permet des gains d'efficience (voir OCDE, 2004b et 2005a). Il n'y a pas de modèle universel en ce qui concerne le degré de décentralisation optimal, mais on observe que les autorités locales et les établissements scolaires ont une assez grande autonomie pour adapter le contenu éducatif et/ou affecter et gérer leurs ressources dans la plupart des pays qui obtiennent de bons résultats aux tests du PISA (c'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni, de la Corée, de la Finlande, du Japon et des Pays-Bas; l'Australie, en revanche, obtient des résultats supérieurs à la moyenne alors que très peu de responsabilités sont déléguées aux établissements scolaires)<sup>37</sup>.

L'un des principaux obstacles auxquels se heurte cette stratégie tient au fait que, jusqu'ici, beaucoup d'établissements scolaires portugais n'ont pas utilisé l'autonomie dont ils disposaient déjà. Rares sont ceux qui essaient d'adapter les programmes, de mettre sur pied un soutien spécial en faveur des élèves en difficulté ou d'adopter des pratiques novatrices. Dans la pratique, le système est encore trop rigide et centralisé pour tenir compte comme il convient de l'hétérogénéité des milieux dont sont issus les élèves et des problèmes qui en découlent. Plusieurs facteurs sont vraisemblablement à l'œuvre. Dans un environnement où tout venait du ministère de l'Éducation, la désignation des chefs d'établissement, qui sont élus pour trois ans parmi les enseignants (par tout le personnel enseignant et non enseignant de l'établissement, les représentants des parents et ceux des élèves) pour s'occuper principalement de tâches administratives, ne les prépare pas à prendre des initiatives et des responsabilités. Ils ne reçoivent pas nécessairement une formation préalable ou en cours d'emploi. Cette inadéquation de la formation des chefs d'établissement par rapport à leurs nouvelles responsabilités peut être observée dans beaucoup de pays de l'OCDE, mais elle semble particulièrement prononcée au Portugal. Il est indispensable d'identifier plus précisément (au moyen d'enquêtes, par exemple) les facteurs qui expliquent le décalage existant et de remédier aux problèmes. Plusieurs types d'actions devraient être envisagées :

- Il est tout d'abord indispensable de réexaminer le rôle des chefs d'établissement et leur carrière, et de renforcer leur processus de sélection et de formation. Les enseignants qui

souhaitent changer de carrière devraient être encouragés à assumer ce type de responsabilité. Des systèmes efficaces de formation des chefs d'établissement, leur permettant de diriger effectivement un établissement, existent au Royaume-Uni et en Australie<sup>38</sup>. À un stade ultérieur, on pourrait leur confier davantage de responsabilités, par exemple en les faisant participer au processus de sélection des enseignants pour veiller à ce que les nouveaux enseignants répondent bien aux besoins particuliers de leur établissement. Ils participent déjà à la sélection, avec les autorités locales, des nouveaux professeurs d'anglais dans l'enseignement élémentaire. Par ailleurs, les nouveaux dispositifs d'évaluation, de rémunération et de promotion devraient sans doute comporter des primes en faveur des chefs d'établissements qui obtiennent de bons résultats.

- Les enseignants doivent être mieux préparés à ce nouvel environnement et leur système d'évaluation et de promotion devrait tenir compte de leurs initiatives et de leur utilisation effective de l'autonomie qui leur est donnée.
- Les équipes pédagogiques doivent être renforcées. Dans l'environnement actuel, les enseignants sont souvent isolés et les conseils pédagogiques d'établissement sont largement sous-utilisés. La grande mobilité des enseignants, notamment en début de carrière (globalement, un tiers environ des enseignants changent d'établissement chaque année) rend difficile la constitution d'équipes pédagogiques solides au sein des établissements. Une loi récente limite la rotation en imposant une affectation minimum de 3 à 4 ans dans le même établissement. Cela devrait contribuer à renforcer les équipes pédagogiques. Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable de promouvoir les activités collectives réalisées par des groupes d'enseignants travaillant ensemble sur un projet. Il serait peut être utile, également, de redéfinir les tâches des conseils pédagogiques; l'Espagne offre un exemple intéressant de la manière dont les enseignants peuvent être plus impliqués dans la vie de l'établissement par le biais de ces conseils (OCDE, 2005c).
- Il est également important que les réformes de l'enseignement soient bien expliquées et mises en œuvre. De fait, le décalage qui existe entre le cadre et son utilisation effective au niveau des établissements reflète aussi un manque de continuité et une application insuffisante des politiques à l'échelon central, ce qui ne facilite pas la diffusion des réformes dans l'ensemble du système.
- Enfin, il y aurait sans doute lieu aussi de mieux informer les parents des possibilités offertes aux établissements scolaires, afin qu'ils puissent inciter ces derniers à les exploiter<sup>39</sup>.

## Conclusions

Globalement, les principaux problèmes que présente le système éducatif ont été identifiés par les autorités, mais une évaluation plus systématique des mesures prises dans le passé et des résultats auxquels elles ont abouti permettrait sans doute de poser un diagnostic plus fin. Les séries de mesures et les réformes lancées récemment ou à l'étude constituent un programme cohérent qui semble aller dans la bonne direction, et assurent utilement la continuité avec les politiques envisagées par l'administration précédente. La stratégie actuelle comprend à la fois des programmes qui devraient avoir des résultats positifs à moyen terme (renforcement des écoles élémentaires, développement de l'enseignement préscolaire et meilleure détection et prise en charge des élèves en

### Encadré 3.2. **Résumé des principales recommandations en matière d'éducation**

#### **Accroître l'efficacité économique**

- Poursuivre la rationalisation du réseau d'établissements scolaires.
- Établir un plus juste équilibre entre les dépenses salariales et non salariales.
- Envisager des mesures plus radicales pour réduire la masse salariale de manière à consacrer davantage de ressources aux autres postes de dépenses (matériel pédagogique, équipement et entretien des établissements scolaires, services d'orientation professionnelle, etc.).
- Continuer de renforcer la formation initiale et en cours d'emploi des enseignants. Assurer une meilleure adéquation entre les besoins prévisibles du système éducatif et la formation initiale offerte par les instituts pédagogiques. Assurer une formation pédagogique initiale minimum aux enseignants recrutés hors de ces instituts. Rationaliser la formation des enseignants en cours d'emploi et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins.

#### **Continuer d'améliorer la pertinence et la qualité des programmes**

- Développer l'enseignement professionnel et technique tout en coordonnant l'offre au niveau local, en assurant une bonne adéquation avec les besoins du marché du travail et en améliorant l'information des élèves.
- Continuer de moderniser les programmes à tous les niveaux et suivre de près la mise en œuvre des réformes et leurs effets.
- Développer et renforcer les services d'orientation scolaire et professionnelle à l'intention des élèves.

#### **Améliorer les systèmes d'évaluation à tous les niveaux**

- Réformer le système d'évaluation des enseignants et l'utiliser pour les promotions.
- Développer l'évaluation systématique de l'efficacité des politiques et des programmes.
- Veiller à ce que les résultats des évaluations soient pris en compte dans les décisions des autorités, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs.

#### **Soutenir les élèves en difficulté et les élèves à risque et éviter l'abandon scolaire**

- Veiller à ce que le redoublement ne soit plus considéré comme l'un des meilleurs moyens de remédier au problème des élèves en difficulté.
- Mettre au point des outils permettant d'identifier les élèves menacés d'échec scolaire.
- Envisager d'autres solutions pour réduire la ségrégation des élèves en fonction de leur origine socioéconomique.

#### **Veiller à ce que les établissements et les enseignants puissent utiliser leur autonomie et soient incités à le faire**

- Améliorer la sélection, la formation et les fonctions des chefs d'établissement.
- Favoriser l'autonomie dans la promotion des enseignants et des chefs d'établissement.
- Mieux former les enseignants à prendre des initiatives et à utiliser effectivement leur autonomie dans la classe et dans le cadre de projets d'établissement.
- Remodeler les conseils pédagogiques d'établissement et promouvoir les activités collectives des enseignants.
- Informer les parents des possibilités offertes aux établissements, afin qu'ils puissent inciter ces derniers à les exploiter.

difficulté, par exemple) et des mesures qui pourraient avoir un impact favorable à court terme (diversification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, renforcement des filières professionnelles et technologiques, suppression de la réduction de charges sociales en faveur des entreprises qui embauchent de jeunes travailleurs ayant quitté prématurément le système scolaire). Néanmoins, la mise en œuvre des réformes, une fois qu'elles ont été décidées, continue d'être remise en cause aux niveaux central et régional et au niveau des établissements. Il est important que les programmes actuels soient pleinement mis en œuvre. Une plus large participation de tous les acteurs au processus de réforme serait sans doute utile (le Chili et l'Italie, par exemple, sont parvenus à impliquer les enseignants dans les réformes de l'éducation)<sup>40</sup>. Il est également indispensable i) de développer les services d'orientation pédagogique et professionnelle à l'intention des élèves de manière à les sensibiliser à l'utilité des études, à assurer une meilleure transition entre l'école et la vie active et à les informer des possibilités de reprise d'études à un stade ultérieur, ii) de redéfinir le rôle des chefs d'établissement et d'adapter leur sélection et leur formation, iii) d'identifier et traiter les problèmes à l'origine du décalage entre l'autonomie officiellement accordée aux établissements et le fonctionnement effectif du système, et iv) dans le cadre de la réforme de l'administration publique, de réexaminer l'évaluation des enseignants et des chefs d'établissement et de mettre en place des dispositifs de primes les incitant à suivre une formation appropriée et à améliorer leurs résultats. Des recommandations spécifiques visant à améliorer l'efficacité économique des dépenses d'enseignement et la performance globale du système éducatif sont résumées dans l'encadré 3.2.

## Notes

1. La scolarité obligatoire (*ensino básico*) comprend trois cycles consécutifs (deux cycles primaires et un cycle secondaire) suivis de trois années d'enseignement secondaire de deuxième cycle non obligatoire (*ensino secundário*) (voir le tableau synoptique du système éducatif à l'annexe 3.A1). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'enseignement non supérieur est principalement assuré par le secteur public. Les établissements privés accueillent un peu plus de 10 % des élèves dans l'enseignement de base et près de 20 % dans le deuxième cycle du secondaire. Comme aux États-Unis, au Mexique et au Japon, et contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'UE, les établissements privés sont indépendants des autorités. Ils représentent près de la moitié des établissements préscolaires.
2. En 1991, 12,5 % des jeunes de 10 à 15 ans avaient quitté l'école sans achever leur scolarité obligatoire; la proportion était tombée à 2,7 % en 2001.
3. Voir OCDE (2005b). Cela ne signifie pas que leur niveau d'étude n'influe pas sur leurs perspectives de carrière par la suite.
4. Bien que la rentabilité individuelle des études soit élevée en moyenne, elle est moins importante en début de carrière (voir OCDE, 2003, *Études économiques, Portugal*, annexe, pour quelques estimations).
5. Les familles à bas revenu bénéficient d'aides sociales prenant la forme d'allocations de repas, d'indemnités de logement dans les internats et d'indemnités pour l'achat de manuels scolaires et autres matériels éducatifs, à concurrence de près de 200 euros par enfant et par mois, suivant l'année d'étude et les revenus de la famille. Vingt-sept pour cent environ des élèves de l'enseignement primaire et secondaire bénéficient de cette aide.
6. L'enquête de 2003 fait néanmoins apparaître de légers progrès pour les élèves obtenant les moins bons résultats en mathématiques.
7. Voir OCDE (2004a), tableau 2.6.
8. Ce moindre niveau des dépenses par élève en Europe orientale s'explique sans doute aussi par le prix relatif moins élevé des services éducatifs, dû aux effets Balassa/Samuelson et Baumol.

9. Voir par exemple Afonso et St. Aubyn (2004), Khury, Herweijerand Heesakker (2004), Clements (1999). D'après Afonso et St Aubyn (2005), le faible niveau d'instruction des parents explique dans une large mesure pourquoi l'enseignement est moins efficient au Portugal que dans les autres pays de l'OCDE. Cependant, même les enfants dont la mère a achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou a fait des études supérieures obtiennent seulement des résultats voisins de la moyenne OCDE en lecture et des résultats légèrement inférieurs à la moyenne en mathématiques et en sciences.
10. D'après des tests réalisés auprès des élèves, ces petits établissements ont des résultats inférieurs à ceux des grands établissements, en raison à la fois d'un effet de taille (les élèves sont trop peu nombreux pour qu'une interaction et une stimulation profitable puissent avoir lieu) et d'un taux de rotation élevé des enseignants.
11. Le système éducatif portugais est très centralisé. Bien que certaines responsabilités aient été déléguées aux établissements (principalement pour les questions pédagogiques), l'administration centrale conserve les principales attributions, notamment en ce qui concerne le financement et l'affectation du personnel. Dans les régions autonomes de Madère et des Açores, l'éducation relève des autorités régionales.
12. Ces problèmes se reflètent dans une certaine mesure dans les réponses que les Portugais de 15 ans donnent au questionnaire du PISA concernant leur établissement. (Voir la base de données PISA pour plus de détails.)
13. Par exemple, d'après des données de l'UE, le Portugal se classe à l'avant-dernier rang des États de l'UE pour ce qui est des effectifs par enseignant dans le primaire et le premier cycle du secondaire, et au dernier rang dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
14. Par exemple, après plusieurs années d'expansion rapide, les budgets de 2003 et 2004 ont fixé à 1.6 % l'augmentation maximum des crédits consacrés à l'enseignement primaire et secondaire.
15. En 2001/2002, près de 60 % des établissements scolaires publics comptaient moins de 30 élèves et 20 % moins de 10 élèves. En dépit de certains progrès (le nombre total d'écoles publiques a diminué de 13 % entre 2001/02 et 2004/05 à la suite de la fermeture d'un certain nombre de petits établissements), en 2004/2005 encore, plus de la moitié des écoles comptaient moins de 30 élèves et 17 % moins de 10 élèves.
16. Dans divers cas, les enseignants peuvent ne pas exercer de fonctions d'enseignement : maladie incapacitante, préretraite (ou départ en retraite au cours de l'année scolaire), activités de gestion d'un établissement, participation à d'autres activités éducatives comme une bibliothèque ou un laboratoire, participation à des activités syndicales. Les enseignants qui sont censés prendre leur retraite en cours d'année devront assumer des fonctions d'enseignement jusqu'à la date de leur départ en retraite. Le nombre d'autorisations permettant d'exercer d'autres activités sans perte de salaire sera réduit, afin de maximiser l'utilisation des ressources humaines disponibles pour l'enseignement.
17. Le même biais se retrouve dans l'éducation récurrente (où plus de 75 % des inscriptions concernent des programmes purement généraux).
18. Voir, par exemple, OCDE/Commission européenne (2004), *L'orientation professionnelle : Guide pratique pour les décideurs*, qui présente notamment des exemples de systèmes efficaces.
19. Après les révisions des programmes de premier et second cycle, la révision des programmes de troisième cycle a commencé en 2002/03. Les principales mesures adoptées sont les suivantes : les mêmes disciplines sont enseignées au cours des trois années; une deuxième langue étrangère et une nouvelle discipline « technologique » sont devenues obligatoires; les cours sont organisés en période de 90 minutes; une nouvelle discipline obligatoire intitulée « initiation aux TIC » et des examens de fin d'étude nationaux en mathématiques et en portugais ont été institués en neuvième année.
20. La journée d'école, qui ne comptait généralement que 4 à 5 heures, a été allongée avec des cours d'anglais, ainsi que des cours d'éducation physique et d'expression artistique.
21. D'après la précédente administration, la continuité de l'enseignement de base, entre le cycle primaire et le premier cycle du secondaire, ne laisse pas la flexibilité qui serait nécessaire pour le premier cycle du secondaire, et il était prévu de réorganiser les cycles d'enseignement en six années de primaire (deux premiers cycles de l'enseignement de base) et six années de secondaire (premier et deuxième cycles du secondaire). La loi-cadre instituant cette réforme n'a pas été adoptée. Le nouveau gouvernement a décidé de ne pas modifier la structure du système.

22. La précédente réforme (2001), abandonnée au bout d'un an, mettait moins l'accent sur les interactions avec le marché du travail.
23. En outre, l'État facilite financièrement l'achat d'ordinateurs peu coûteux par les élèves.
24. D'après le ministère de l'Éducation, en 2003, le taux de redoublement a été de 13 % pour l'enseignement de base et de 33.7 % pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
25. Des efforts particuliers sont également consacrés à l'intégration des enfants immigrants, notamment dans le contexte du Secrétariat à l'éducation multiculturelle (*Entreculturas*), créé en 1991. En particulier, le programme d'éducation interculturelle (PEI) (couvrant 50 établissements) a permis d'améliorer les résultats scolaires des enfants non autochtones, ainsi que leur intégration sociale, tout en facilitant l'élaboration de nouveaux programmes. Les autorités travaillent à la mise au point de directives pour l'enseignement du portugais comme deuxième langue dans l'enseignement de base et le deuxième cycle du secondaire. En dépit des progrès accomplis, l'un des principaux problèmes reste la formation du personnel scolaire pour permettre à celui-ci d'accueillir des élèves de milieux culturels multiples.
26. Dans la plupart des pays de l'UE, la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans, et dans certains autres jusqu'à 15 ans, comme c'est le cas actuellement au Portugal. Les seuls pays où elle est obligatoire jusqu'à 18 ans sont l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Hongrie et la Pologne. Le Mexique, en revanche, a étendu la scolarité obligatoire à la première année de préscolarité (pour les enfants de 3 ans) (Guichard, 2005).
27. Chagas Lopez, Medeiros et Pinto (2005), dans « Does school improve equity? Some key findings from Portuguese data », font également observer que la scolarisation des jeunes enfants (dans les années 90) n'a pas eu d'incidence sensible sur les taux de redoublement pour les cohortes d'élèves qui sont actuellement dans l'enseignement secondaire.
28. Un changement d'orientation important est intervenu avec l'adoption de la loi-cadre de 1997, qui a coordonné les dispositions jusqu'alors différentes qui régissaient l'éducation des jeunes enfants et a intégré l'enseignement préscolaire à l'enseignement de base. Voir OCDE (2000) Éducation et garde des jeunes enfants, Notes par pays, Portugal.
29. Les principaux éléments d'une politique efficace de promotion d'un accès équitable à un enseignement préscolaire de qualité ont été identifiés dans OCDE (2001) : approche systémique et intégrée de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, partenariat solide et équitable avec le système éducatif, approche universelle de l'accès, notamment pour les enfants ayant besoin d'un soutien particulier, investissements publics substantiels dans les services et les infrastructures, approche participative de l'amélioration et de l'assurance de la qualité, formation et conditions de travail appropriées pour le personnel dans toutes les formes de prestations, cadre stable et programmes à long terme de recherche et d'évaluation.
30. L'introduction d'un crédit d'impôt en 1999, en remplacement du régime antérieur de déductions fiscales, constituait une amélioration en termes d'incidence sur la redistribution, bien que, d'après Reis, cette incidence paraisse très peu importante.
31. Voir European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003).
32. Voir Ladd (2002) et OCDE (2002).
33. D'après OCDE (2005c), les programmes les plus efficaces impliquent les enseignants dans des activités d'apprentissage comparables à celles qu'ils utiliseront avec leurs élèves et encouragent la création de communautés d'apprentissage d'enseignants.
34. Voir ministère de l'Éducation (2004).
35. Le fait que 40 % des enseignants aient déjà atteint les deux derniers grades de leur carrière constituera une difficulté supplémentaire.
36. La possibilité de conclure des contrats d'autonomie entre les établissements scolaires et le ministère de l'Éducation existe déjà dans la loi, mais jusqu'ici seul un contrat a été formalisé.
37. Dans le cas de la Corée, et jusqu'à un certain point dans celui du Japon, les bons résultats aux tests du PISA ont également été attribués au large recours au tutorat privé pour compléter l'enseignement public.
38. Voir OCDE (2005c). Au Portugal, il n'est même pas nécessaire d'avoir reçu une formation préalable dans le domaine de la gestion des établissements scolaires pour devenir chef d'établissement.

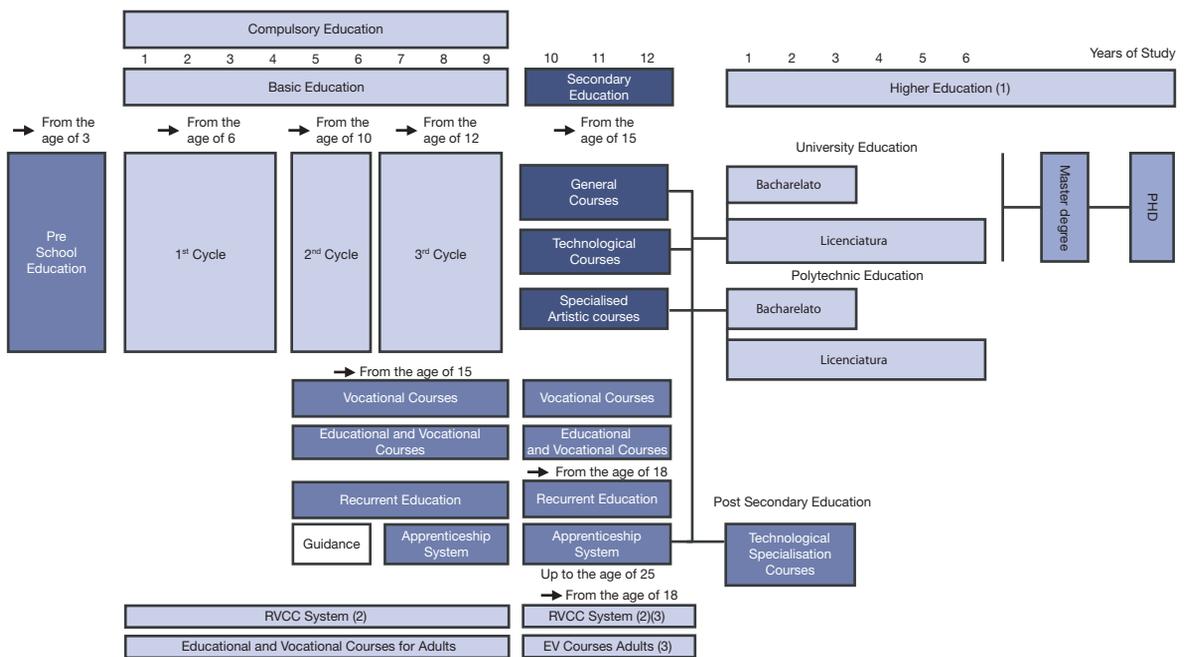
39. L'expérience des autres pays de l'OCDE montre qu'une attention particulière doit être accordée aux établissements des quartiers socio-économiques défavorisés, afin d'aider les parents à jouer un rôle actif dans les établissements.
40. Voir OCDE (2005c) *op cit.*

### **Bibliographie**

- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2004), « Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in the OECD », *Documento de Trabalho 01/2004/DE/CISEP/UECE*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisbonne.
- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2005), « Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Nondiscretionary Inputs », Département d'économie, Institut supérieur d'économie et de gestion (ISEG), documents de travail de l'Université technique de Lisbonne, n° 2005/05.
- Chagas Lopez, M., C. Medeiros et A. Pinto (2005), « Does school improve equity? Some key findings from Portuguese data », document non publié.
- Clements, B. (1999), « The efficiency of education expenditure in Portugal », *IMF Working Papers*, n° 179.
- European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003), *Equity of the European Educational Systems: A Set of Indicators*.
- Guichard, S. (2005), « The education challenge in Mexico: delivering good quality education to all », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 447.
- Khury, B., L. Herweijerand et R. Heesakker (2004), « Education » in *Public Sector Performance: An international comparison of education, health care, law and order and public administration*, Office de planification sociale et culturelle, La Haye.
- Ladd, H.F. (2002), « School Vouchers: A Critical Review », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 4, pp. 3-24.
- Ministère de l'Éducation (2004), *Rapport national sur le développement de l'éducation au Portugal*.
- OCDE (2000), *Éducation et garde des jeunes enfants, Notes par pays, Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Des innovations qui marchent dans l'enseignement : Choix de l'école et orientation du système éducatif*, CERI/CD (2002)5, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems Through the Prism of PISA*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *De l'école à la vie active*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE/Commission européenne (2004), *L'orientation professionnelle – Guide pratique pour les décideurs*, qui présente notamment des exemples de systèmes performants, OCDE, Paris.
- Reis (2000), « Impacto do pacote fiscal de OE99 nas receitas de IRS », ministère portugais des Finances, Groupe de travail, n° 18.

## ANNEXE 3.A1

## Tableau synoptique du système d'enseignement et de formation



1. Le Bacharelato correspond au baccalauréat; la licenciatura, qui fait partie du cycle est obtenue au bout de trois ans. En vertu du système européen harmonisé, introduit à compter de 2006-07, le premier cycle (Licenciatura) dure trois ans; le master (mestrado) une ou deux années supplémentaires et est suivi d'un troisième cycle pour le Doctorat (voir chapitre 4).
2. RVCC = reconnaissance, validation et certification des connaissances.
3. Au niveau du secondaire, ces modalités seront en place à compter du deuxième trimestre de 2006.

Source : Ministère de l'Éducation.



## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux</b> .....	21
Performance récente : le processus de rattrapage s'est enlisé .....	22
Retrouver une croissance plus rapide : les principaux enjeux .....	33
Conclusion .....	38
Notes .....	39
Bibliographie .....	39
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles .....	40
Annexe 1.A2. Informations complémentaires concernant le chapitre 1 .....	42
Annexe 1.A3. Résultats obtenus et mesures prises dans certains domaines de l'environnement .....	43
<b>Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques</b> .....	49
Pourquoi la réduction du déficit de 2002-04 a-t-elle été de courte durée? .....	53
Maximiser les chances de réussite du nouveau programme .....	56
D'autres mesures s'imposent pour assurer la viabilité budgétaire .....	65
Notes .....	70
Bibliographie .....	71
Annexe 2.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 2 .....	73
<b>Chapitre 3. Améliorer la performance du système éducatif</b> .....	77
Vue d'ensemble du fonctionnement du système .....	78
Comment améliorer les résultats du système éducatif? .....	83
Conclusions .....	97
Notes .....	99
Bibliographie .....	102
Annexe 3.A1. Tableau synoptique du système d'enseignement et de formation .....	103
<b>Chapitre 4. Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation</b> .....	105
Assurer une amélioration de l'enseignement supérieur pour un plus grand nombre .....	106
Améliorer les qualifications de la population active grâce à la formation des adultes .....	116
Améliorer l'efficacité de la politique d'innovation .....	119
Conclusion : préparer l'avenir .....	127
Notes .....	127
Bibliographie .....	130
Annexe 4.A1. Informations de base concernant le chapitre 4 .....	132

Chapitre 5. <b>Créer un cadre plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail</b> .....	133
Alléger les charges réglementaires et administratives .....	134
Promouvoir une concurrence effective .....	136
Réformer la réglementation du marché du travail afin de renforcer la mobilité et la création d'emplois .....	141
En résumé .....	149
Notes .....	150
Bibliographie .....	151
Annexe 5.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 5 .....	152

## Encadrés

1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour le Portugal .....	31
2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs .....	51
2.2. Les mesures annoncées en 2005 pour réduire le déficit à court terme .....	57
2.3. La réforme des pensions du secteur public .....	60
2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire .....	62
2.5. Accords pluriannuels sur les dépenses et assainissement budgétaire : le cas néerlandais .....	67
3.1. Novas Oportunidades (Nouvelles opportunités) .....	89
3.2. Résumé des principales recommandations en matière d'éducation .....	98
4.1. Expérience des pays de l'OCDE en matière de financement de l'enseignement supérieur .....	115
4.2. Recommandations pour moderniser l'économie et relancer la compétitivité .....	126
4.A1.1. Modifications en cours du cadre juridique .....	132
5.1. La législation relative à la protection de l'emploi, avant et après la réforme de 2003 .....	146
5.2. Résumé des recommandations pour la création d'un cadre d'activité plus dynamique et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail .....	149

## Tableaux

1.1. Sources de la croissance du PIB par habitant dans quelques pays de l'OCDE .....	28
1.2. Prévisions à moyen terme pour le Portugal et d'autres pays de l'OCDE .....	31
2.1. Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE .....	64
2.2. Indicateurs des charges administratives liées au recouvrement des recettes fiscales et aux arriérés d'impôts .....	68
2.3. Taxe sur la valeur ajoutée .....	69
2.A1.1. Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire .....	73
5.1. Prix hors taxes de l'électricité en Europe .....	139

## Graphiques

1.1. La croissance portugaise : comparaison .....	23
1.2. Écart moyen de production, 2001-05 .....	24
1.3. Le dernier cycle : le Portugal et la zone euro .....	25
1.4. Résultats à l'exportation et compétitivité .....	26
1.5. Solde budgétaire au Portugal et dans les autres pays de la zone euro .....	27
1.6. Croissance tendancielle de la productivité .....	29

1.7.	Décomposition de l'écart de revenu . . . . .	30
1.8.	Réglementation des marchés de produits . . . . .	32
1.9.	Niveau d'études de la population d'âge actif . . . . .	35
1.10.	Indicateurs du marché du travail . . . . .	37
1.A2.1.	Le niveau de vie dans la zone de l'OCDE . . . . .	42
1.A3.1.	Émissions de polluants atmosphériques . . . . .	44
1.A3.2.	Taxes sur le gazole et sur l'essence . . . . .	45
2.1.	Soldes budgétaires du Portugal . . . . .	50
2.2.	Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal . . . . .	52
2.3.	Dépenses primaires des administrations publiques portugaises . . . . .	54
2.4.	Impact escompté des principales mesures d'assainissement . . . . .	58
3.1.	Taux de scolarisation des jeunes de 14 à 18 ans . . . . .	79
3.2.	Taux d'abandon scolaire dans les pays de l'OCDE . . . . .	79
3.3.	Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans . . . . .	80
3.4.	Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans . . . . .	82
3.5.	Dépenses d'éducation . . . . .	83
3.6.	Dépenses par élève jusqu'à l'âge de 15 ans et résultats du PISA en 2003 . . . . .	84
3.7.	Répartition des dépenses totales et courantes au titre des établissements d'enseignement . . . . .	85
3.8.	Rémunération des enseignants du premier cycle du secondaire (2003) . . . . .	87
4.1.	Résultats de l'enseignement supérieur . . . . .	107
4.2.	Dépenses au titre de l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB par habitant . . . . .	112
4.3.	Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement supérieur . . . . .	113
4.4.	Participation à la formation continue . . . . .	117
4.5.	Dépenses de R-D et niveaux de revenu, 2003 . . . . .	119
4.6.	Financement public de la R-D . . . . .	120
4.7.	Investissement dans la connaissance . . . . .	121
4.8.	État des politiques fiscales et des subventions . . . . .	123
4.9.	Recherche fondamentale par secteur . . . . .	124
4.10.	Diplômes universitaires en sciences et en ingénierie . . . . .	125
5.1.	Prix de l'énergie dans l'industrie . . . . .	138
5.2.	Tarifs téléphoniques dans la zone de l'OCDE . . . . .	140
5.3.	Taux d'activité, 1994-2004 . . . . .	142
5.4.	Types d'emploi . . . . .	143
5.5.	Restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi : principales composantes . . . . .	145
5.6.	Rentabilité financière d'un retour à l'emploi pour les chômeurs ou les inactifs . . . . .	147
5.A1.1.	Obstacles à l'entrepreneuriat . . . . .	152
5.A1.2.	Obstacles à l'entrée . . . . .	153
5.A1.3.	Obstacles à l'investissement direct étranger . . . . .	154
5.A1.4.	Contrôle de l'État sur les opérations des entreprises . . . . .	155
5.A1.5.	Réformes de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, 1998-2003 . . . . .	156

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la Portugal ont été évalués par le Comité le 8 mars 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 mars 2006.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard et David Haugh sous la direction de Willi Leibfritz.*

*L'Étude précédente de la Portugal a été publiée en novembre 2004.*

## STATISTIQUE DE BASE DU PORTUGAL

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)	
		Grand Lisbonne	1 947
		Grand Porto	1 261

### LA POPULATION

Population 2004 (milliers)	10 502	Population active civile (2004, milliers)	5 452
Densité au km <sup>2</sup>	114	Population active civile occupée (2004, milliers)	5 094
Accroissement naturel net 2003-04 (milliers)	7.3	En % du total	
Accroissement net 2003-04 (milliers)	54.6	Agriculture	12.1
		Industrie (y compris construction)	31.4
		Services	56.5

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004 (millions d'euros)	142 843	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2004, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant, 2004 (euros)	13 940	Agriculture	3.5
Formation brute de capital fixe, 2004		Industrie (y compris construction)	26.6
En pourcentage du PIB	22.4	Services	70.9

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, 2004, en % du PIB	20.4	Composition du Parlement au 20 fév. 2005 (nombre de sièges)	
Investissements publics, 2004		Socialistes (PS)	121
En % du PIB	3.1	Démocratie sociale (PSD)	75
En % des investissements totaux	13.8	Unitarian Democratic Coalition (CDU)	14
Recettes courantes des administrations publiques		Parti populaire (PP)	12
2004, en % du PIB	43.0	Rassemblement de gauche (BE)	8
		Total	230

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
2004, en % du PIB	28.5	2004, en % du PIB	37.1
Ventilation en % des exportations de marchandises		Ventilation en % des importations de marchandises	
2004 (SITC)		2004 (SITC)	
Équipements de transport	15.6	Équipements de transport	13.8
Machines et équipement	18.5	Machines et équipement	20.0
Textiles, cuir et vêtements	19.8	Textiles, cuir et vêtements	8.2
Autres produits manufacturés	31.9	Autres produits manufacturés	32.2

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2005	0.8046
		Avril 2006	0.8376



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Portugal 2006**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2006-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2007), « Améliorer la performance du système éducatif », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2006-5-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-5-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).