

## La réforme de l'éducation en Italie : un exemple de gouvernance ?

---

ANDREA M. MACCARINI

Dipartimento di Sociologia

Università di Padova

via san Canziano, 8 35122 Padova, Italie

andrea.maccarini@unipd.it

### Quelle gouvernance pour quelle éducation ?

Le système éducatif italien, après de longues années de pragmatisme et d'immobilité sceptique (Donati 1991), semble marquer un tournant : dans une période relativement brève une réforme de l'organisation et des cycles universitaires (qui sera bientôt complétée par une réforme du statut juridique des professeurs) et une réforme de l'école ont été promulguées et sont en train d'être réalisées.

### Un consensus silencieux

Peut-on vraiment parler d'un tournant ? Et dans quelle direction ? D'après certains commentateurs, il s'agit d'interventions catastrophiques, qui marquent le déclin de l'instruction et de l'éducation en Italie ; d'autres affirment —tout au contraire— qu'il s'agit de changements positifs qui poussent l'Italie vers le développement d'un système éducatif plus moderne (quoi qu'on veuille dire avec cet adjectif). Les deux positions sont compréhensibles en tant qu'expressions de la polémique politique caractérisant la vie du pays. Toutefois, malgré les apparences, il vaut mieux se dégager du temps présent et prendre un peu de recul : il faut rappeler qu'il y a un accord transversal et —au-delà des polémiques banales et des maniérismes électoraux— pratiquement unanime dans la classe politique italienne autour des idées directrices de ces réformes. Comme l'a observé Michele Salvati, le processus politique qui a conduit à élaborer et à accomplir l'ensemble des réformes sur l'école et l'université constitue —dans une situation où l'Italie est politiquement et culturellement divisée sur presque tout— un exemple de coopération et de travail en synergie. Le ministre Moratti a suivi dans ses grandes lignes et avec peu de changements les travaux des minis-

tres précédents, développant et accomplissant des réformes dont l'architecture était déjà conçue bien avant lui. Qu'elles soient bonnes ou mauvaises, il y a accord de toutes les forces politiques du pays et, dans une certaine mesure, accord —au moins indifférence— de l'opinion publique. Les efforts des médias pour construire ce thème en question publique et lui donner une dimension dramatique ont été eux aussi faibles, voire désespérés. Le débat public est, en effet, indigent et, à côté de quelques bagarres syndicalo-corporatistes, ne porte pas de propositions alternatives. On peut bien sûr s'interroger —surtout à propos de l'Université— sur cette curieuse unanimité politique italienne, sur ce qu'elle révèle, sur ce qu'elle cache; se demander si elle n'est pas sous certains aspects plus dangereuse qu'un possible désaccord. Mais on doit la constater.

La mise en œuvre de la réforme étant —surtout pour l'école— dans une phase tout à fait préliminaire, aucune recherche systématique ne donnant une vision d'ensemble de la situation, il est difficile d'en avancer une interprétation générale d'autant qu'elle est abordée ici sous un seul angle, le modèle de régulation qu'elle prévoit. Cet article propose donc une description analytique du modèle amorcé par le projet de réforme de l'école récemment voté en Italie et pose une question principale quel modèle de régulation a-t-on choisi et pourquoi? Cette question n'a de sens sociologique que si l'on explicite le point de vue à partir duquel on la pose et l'intérêt théorique général qu'elle vise.

### **Autour du mot-concept “gouvernance”**

Ce terme est de plus en plus employé pour décrire la dynamique des systèmes et des politiques éducatives en Europe. Son importance comme perspective analytique pour les systèmes éducatifs européens est soulignée de manière particulièrement incisive par Derouet (2003). Un panorama des diverses positions théoriques figure aussi dans un travail antérieur (Maccarini 2003c). Qu'est-ce qu'on entend précisément par “gouvernance”? Pour les sciences sociales, on peut se référer à Tronca (2003) sur lequel je me suis appuyé pour expliciter des types de gouvernance, en relation avec divers sous-systèmes sociaux. Ce concept renvoie donc à trois définitions.

En général, on peut parler de gouvernance pour analyser les opérations exécutées par les autorités politiques en modulant structures et processus socio-économiques (Mayntz 1999). Dans ce sens, le mot sert à focaliser l'attention sur le processus de gouvernement, indiquant donc l'action de gouverner, le pilotage politique saisi dans sa dynamique, son style et ses procédures (formelles et informelles). Il s'agit là de la guidance ou conduite politique.

Dans un autre sens, le concept vise à définir un certain style de gouvernement, bien déterminé, caractérisé par un haut degré de coopération entre

État et acteurs non étatiques dans des réseaux de décision publics/privés. La distinction importante est là: entre un nouveau type de coordination, de style délibératif, et le pur contrôle hiérarchique. Gouvernance signifie donc une façon de résoudre collectivement les problèmes, en dehors des règles délibératives, hiérarchiques ou des stratégies économiques individuelles. Ce modèle de décision implique la coopération et la coordination réciproques entre acteurs institutionnels et non institutionnels, politiques et non politiques. À son tour, cette imbrication complique les choses en atténuant la distinction public/privé.

Il y a enfin un sens plus général encore, non limité à la sphère du politique, qui indique "des modalités distinctes de coordination des actions individuelles, saisies comme formes primaires de construction de l'ordre social" (Mayntz 1999, 4, cité par Tronca, 2003). Il s'agit là de formes de coordination différant soit de la hiérarchie, soit du marché, qui renvoient à n'importe quelle forme d'action collective, y compris par des organisations ou des associations non politiques.

Ces définitions ont en commun la référence à la dimension de processus, c'est-à-dire le fait de se concentrer sur la forme et la dynamique de l'action gouvernementale, de la régulation, de la coordination des ressources et des actions dans un but collectif. Les nuances entre elles reflètent bien sûr les diverses conceptions des analyses qu'elles doivent servir. C'est davantage la deuxième définition que la première qui sera utilisée ici pour concentrer l'attention à la fois sur la dynamique propre d'une action gouvernementale, sur les réseaux d'acteurs et sur la forme des relations qui les lient les uns aux autres dans le système éducatif. Quant à la troisième, le champ empirique traité ici comprend bien sûr l'État comme acteur considérable, mais s'il est lié à des acteurs issus du marché et de la société civile le domaine n'est pas "dépolitisé" et ne se limite pas à une vague référence à une quelconque forme de coordination de l'action sociale.

Le discours sur la gouvernance émerge dans les situations qui ne comportent pas de forte hiérarchie mais un lien faible entre les membres impliqués dans le processus de régulation. La gouvernance représente donc une forme de mise en place, souple et décentrée, des politiques et non une chaîne de commandement de type bureaucratique.

Dans ce sens, un système éducatif peut être vu comme un réseau de politiques publiques et donc comme un lieu spécifique de gouvernance dans la mesure où les relations qui se dégagent entre les acteurs sont de ce type. Naturellement, un concept pareil implique en soi une approche fixant l'attention soit sur les acteurs qui prennent part au jeu de la régulation, soit, surtout, sur les processus de coordination, c'est-à-dire sur la nature des relations dans laquelle ils s'inscrivent.

## De l'utilité du concept

Tout cela éclaire l'utilité de ce concept pour analyser des systèmes éducatifs dans les sociétés européennes contemporaines. Partout, l'évolution des politiques éducatives porte à construire des réseaux de régulation et de projets qui ne peuvent plus se fonder sur une conception a priori de l'éducation comme un "bien public" défini d'en haut et qui, pourtant, cherchent à ne pas perdre le sens de sa propre unité à travers les systèmes éducatifs nationaux. Cette démarche produit des formes de coordination de l'action entre acteurs individuels et collectifs, politiques ou non, et entre organisations et subjectivités sociales diverses, qui doivent apprendre à négocier leurs conflits, à mettre en relation intérêts et identités, à échanger des ressources, à partager normes et projets; bref, à travailler ensemble et à produire ensemble le bien "éducation" d'une manière nouvelle.

Il s'agit donc d'un domaine souvent caractérisé par un haut degré de décentralisation et par une substantielle fragmentation, soit du processus de décision, soit de la mise en place des politiques. C'est un secteur qui témoigne d'une progressive complexification des échelles de gouvernement, d'une croissante fragmentation des intérêts et qui implique une communication et une négociation continues. Quand on analyse ce domaine à partir du concept de gouvernance, on exprime l'idée fondamentale d'une sphère de politiques complexe et polycentrique.

Ces éléments permettent de saisir le rapport entre le concept de gouvernance, plus généralement la perspective des modèles de régulation, et le défi de l'éducation dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle. L'éducation représente un lieu de gouvernance (dans le sens choisi) sur le plan des nécessités de régulation, justement parce qu'on sait qu'elle est entrée dans un "univers à justification multiple" (Derouet 1991, 2000). Le problème général de la mission éducative, des matrices symboliques par lesquelles l'éducation est traduite et formulée dans les sociétés européennes, est le problème central qui constitue l'horizon de cet essai sur la dimension de la régulation et lui donne sens en dernière analyse.

Le problème de la régulation s'alimente de cette question de fond dont on peut tirer aussi un critère général d'évaluation (dans un sens sociologique): est-ce que les systèmes éducatifs dans les divers pays d'Europe assument une régulation "par gouvernance" ou non? S'ils le font, comment et avec quels effets probables? Ce sont là des questions dont l'importance n'apparaît et auxquelles il n'est possible de répondre sensément que si on comprend à quelles formules et à quelles conceptions plus générales de l'éducation les modèles de régulation sont liés. Ils peuvent les entraver ou les encourager, de toute façon ils en sont l'expression. Mettre l'éducation sous le signe de la gouvernance aide-t-il les systèmes éducatifs à accroître leur autonomie,

leur efficacité, leur légitimité? Quelles sont parmi les références possibles du discours public de légitimation de l'éducation —l'égalité des chances, l'efficacité, l'insertion dans une communauté civique, l'individualisation de l'éducation et d'autres encore— celles qui sont assumées en fonction du modèle de régulation employé pour le fonctionnement du système éducatif? Enfin, dans quel sens le modèle de régulation influence-t-il ce qu'on peut attendre des écoles et autres agences éducatives?

Je ne donnerai pas ici de réponse générale ni même comparatiste, je m'en tiendrai à un point de vue sur le cas italien défini par les récentes réformes du ministère de Letizia Moratti. Même si je considère comme négatif le fait que les experts et l'opinion publique accordent —du moins en Italie— moins d'attention à l'Université qu'à l'école, qui n'est pas pour autant assez prise en compte comme on le verra, j'examine ici la réforme de l'école et non celle de l'Université qui exigerait un développement législatif et sociologique particulier.

## Réseaux sociaux et types de gouvernance

### Le choix du prisme

Quel instrument employer comme “prisme” pour l'analyse de la régulation dans la réforme de l'école italienne? Empiriquement, il y a plusieurs types et modèles de gouvernance et il existe plusieurs façons de saisir, classer et évaluer ces modèles. Trois types idéaux de gouvernance peuvent être distingués:

- la gouvernance d'un corps bureaucratique;
- la gouvernance d'un marché;
- la gouvernance d'une société civile autonome qui agit par projets.

Tous les trois portent sur un domaine où les nœuds s'auto-agencent entre organisations dans un réseau social, sans qu'aucun d'eux ne soit légitime à gouverner de façon centralisée. C'est-à-dire qu'ils impliquent le développement d'un certain degré d'autonomie du réseau social qui se régule ainsi. Cependant, ils se différencient par le type de réseau, par la configuration qu'ils lui donnent, les implications qu'ils supposent.

a) Un premier type se réalise par la décentralisation et/ou la rationalisation des fonctions dans une organisation très formalisée et complexe, de manière à en alléger les procédures et donc à en baisser les coûts par l'amélioration de son efficacité et de son efficience.

Dans cette perspective, la décentralisation peut adopter un critère fonctionnel (redistribuer les compétences par départements administratifs res-

pensables pour un ou plusieurs degrés ou pour des fonctions éducatives) ou un critère territorial (déconcentrer l'organisation en zones géographiques ou politico-administratives) ou encore une combinaison des deux. Il s'agit là d'une différenciation interne au système politique ou bien du dégagement autonome de références par le système éducatif en tant que réalité administrative. C'est seulement dans ce sens qu'on peut parler d'autonomie. Une régulation de ce genre peut bien sûr résoudre quelques problèmes d'efficience et d'efficacité en améliorant les performances du système. Pourtant, il est difficile de concevoir qu'elle puisse intégrer des logiques et des principes de légitimation différents dans un seul cadre d'organisation et de régulation, tout en favorisant la coopération.

b) On parle aussi de gouvernance pour se référer à la régulation qui est nécessaire aux marchés économiques, au sens libéral. Dans ce cas, il s'agit d'institutionnaliser quelques normes procédurales, laissées (le plus possible) à la capacité d'autorégulation des entreprises et des sujets économiques eux-mêmes, tout en recourant à des contrôles hétéronomes —comme le sont ceux des “autorités” spécialisées dans le traitement de certaines questions— en cas de “faillite”. Le but de cette forme de régulation est d'éliminer les obstacles qui pourraient gêner le fonctionnement spontané du système ou réduire son efficience; par exemple, la constitution de monopoles ou bien l'abus de positions dominantes peut engendrer une augmentation des prix, gêner l'innovation, ralentir la capacité d'adaptation du système à des objectifs changeants, etc. En d'autres termes, un minimum de régulation est utile au marché pour continuer à produire de manière efficiente les biens privés que la société attend de lui. Dans ce cas, l'autonomie du système signifie que les pouvoirs et les responsabilités gestionnaires et financières sont transférés aux individus en tant que personnes privées, avec le minimum indispensable de contrôles ex-post sur le cours de leur action. Dans cette optique, l'autonomie correspond à la privatisation du système éducatif.

c) La gouvernance de réseaux dans la société civile implique un type de coordination particulier, qui favorise l'émergence de projets et de pactes “civils” (éducatifs, dans notre cas) entre sujets porteurs d'intérêts et d'identités différents. Le caractère très problématique de cette formulation ne doit pas être dissimulé. Il résulte de la densité sémantique de la référence au “civil”. Sans éclairer ce point à fond ici, par “civil” j'entends un style d'action qui accorde liberté et responsabilité aux acteurs, dans une reconnaissance réciproque de l'humanité de chacun et de sa contribution à un “bien commun” situé au-delà des sujets de l'interaction (Donati & Colozzi 2001). Les réseaux sociaux de ce genre partagent avec les réseaux marchands l'attention à la capacité d'encourager l'innovation, de s'adapter rapidement à des objectifs changeants et à des processus qui se modifient très rapidement. Ils valorisent aussi l'objectif de maintenir les diversités culturelles, de promouvoir la péné-

tration des idées au-delà des barrières socioculturelles et d'activer des relations interpersonnelles fondées sur l'égalité. Il s'agit donc de "compétences" (au sens cognitif, symbolique et normatif évoqué par Boltanski & Thévenot, 1991) qu'on ne saurait réduire au code propre du système économique et à la production de biens privés. Ce type de réseaux se dote de formes d'autorégulation face à leur autonomie de choix de structures et de procédures d'intervention. Ces réseaux produisent des "biens relationnels collectifs" ou secondaires (Donati 2000) ou polycontextuels ou tertiaires (Maccarini 1999) tout en maintenant —en même temps— les spécificités culturelles des acteurs qui les composent et en favorisant la construction d'une action commune qui respecte des valeurs considérées comme universelles par tous.

La capacité interne de décision n'est dans ce cas ni une compétence de type bureaucratique et centraliste, ni pluraliste et stratégique, mais plutôt "situationnelle". Elle comporte un système de régulation décentré, c'est-à-dire polycéphale, segmenté, constitué d'éléments relativement autosuffisants en matière d'organisation avec entre eux des connexions horizontales et un leadership diffus et interchangeable selon les besoins et les objectifs collectivement visés. Le système valorise, de plus, la construction de valeurs partagées entre les participants. Ces réseaux sont composés de sujets sociaux de type associatif ou civil et ce modèle de gouvernance est souvent appliqué à leur analyse. On en trouve un exemple dans la recherche exposée par Donati & Prandini (2003) sur le Forum des associations de familles en Italie dont j'utilise —comme je l'ai déjà dit— les considérations formulées par Luigi Tronca. Les concepts de réseaux polycéphales, horizontaux, de leadership éclaté, qu'il élabore à partir de la théorie de Hine (1977) lui sont empruntés même si le contexte du système éducatif est différent et plus complexe que celui d'une organisation non-gouvernementale, bien qu'il s'agisse d'une "association d'associations".

## Quel modèle de gouvernance concerne l'Italie?

Le modèle pris comme référence montre que la gouvernance d'un système éducatif est compatible à la fois avec une approche économique libérale (privatisation), avec une rationalisation interne de la bureaucratie scolaire et politico-administrative (différenciation interne), soit enfin avec une approche qu'on pourrait qualifier de "communautarisme civil". Les considérations qui précèdent constituent un schème utile pour l'analyse en permettant de poser des questions éclairantes et de tirer quelques conclusions.

Quand on dit que la régulation des systèmes éducatifs en Europe est mise de plus en plus "sous le signe" de la gouvernance, quand on analyse la réforme de l'école en Italie pour comprendre si cette tendance concerne aussi ce pays, il faut préciser de quel type de gouvernance on parle. Lequel des trois

modèles ou quelle combinaison entre ces modèles est en train de s'accomplir en Italie? Et, par conséquent, quels sont ses effets les plus probables? Dans quelle direction l'éducation en Italie ira-t-elle et son système éducatif sera-t-il en position de répondre aux défis qu'il doit affronter? Par exemple: dans quel sens le tirera la forme de régulation autonome qu'il est en train de réaliser, dans quelle mesure et selon quelles modalités ouvrira-t-il les frontières de ce système à la coopération par projets avec les communautés, les familles, le territoire, la société civile, le monde du travail?

L'hypothèse de cette analyse est que le système éducatif italien pourra relever le défi de sa régulation s'il parvient à se rapprocher du troisième modèle (le type "civil") de gouvernance. Impossible de détailler ici explication et démonstration qui renvoient nécessairement à une vision plus générale de l'évolution des sociétés complexes et du rôle de l'autonomie sociale dans leur régulation (Maccarini 1999). Une exploration des caractéristiques et des possibilités d'un ordre social "autonome" dans les sociétés complexes, dans les domaines de la citoyenneté, des politiques sociales et éducatives, de la théorie politique est à entreprendre. Cette hypothèse implique un paradigme d'interprétation des politiques sociales et éducatives lui-même général. Une régulation orientée vers "l'autonomie civile" me paraît correspondre aux besoins et aux caractéristiques d'un univers éducatif à justification multiple, tel qu'il apparaît à l'horizon des sociétés européennes au début du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est la raison principale pour laquelle il me semble intéressant de poursuivre dans cette direction.

Cette étude pour l'Italie doit se concentrer sur certaines dimensions centrales:

- le dispositif par lequel le système éducatif extrait, organise et gère les ressources humaines, matérielles et financières dont il a besoin pour ses finalités déclarées;
- le processus de décision par rapport aux nœuds du réseau dans lequel il se déroule et au type de relations entre ces nœuds;
- la structure organisationnelle: quelles sont les relations entre les différentes échelles, les différentes compétences pour l'intégration du système et la coordination des actions éducatives?
- le principe de légitimation de référence pour le modèle de régulation prévu.

Un point crucial, qui traverse toutes les dimensions, concerne naturellement la distinction entre la concentration et la déconcentration. Le système peut être organisé sous une forme plus ou moins concentrée ou déconcentrée, il peut aussi combiner ces deux options d'une manière plus ou moins efficace.



### 3. La réforme de l'école en Italie : histoire analytique

#### Les caractéristiques du modèle de régulation proposé

Toujours en privilégiant l'étude du modèle de régulation, il s'agit de comprendre, à travers l'organisation des ressources, la localisation et la forme des compétences de décision, la structure interne et les principes de légitimation, quelles combinaisons de concentration/déconcentration sont en voie de se réaliser et de quelle manière se crée le nouveau modèle.

#### *Un parcours juridique complexe*

La réforme de l'école a été présentée —de façon critique ou enthousiaste— comme la réforme “de l'autonomie, du choix et de la qualité”. Mais quel sens ces termes prennent-ils quand on analyse les objectifs de la réforme et de quelle manière se traduisent-ils dans un modèle de régulation cohérent ? Pour répondre à ces questions, il est d'abord nécessaire de retracer l'itinéraire juridique de la réforme. Il a suivi deux parcours parallèles.

Le premier commence avec la loi 537/1993. Restée sans suite, elle a cependant avancé des principes essentiels qui, repris, ont inspiré les textes postérieurs. Concrètement, la première loi importante est la loi Bassanini (loi 59/1997) qui a institué un principe d'autonomie applicable à toute administration publique, centrale ou périphérique. Vient ensuite le Décret du Président de la République (DPR) 275/1999 (pris sous le ministère de l'Instruction de M. Berlinguer et la présidence du conseil de Massimo d'Alema), qui définit les conditions de mise en œuvre du principe d'autonomie des institutions scolaires instauré par la loi Bassanini. On arrive enfin à la loi 53/2003 (sous le ministère de Mme Moratti et la présidence du conseil de Silvio Berlusconi), la “legge delega”, qui fixe au gouvernement le cadre des décrets d'application qu'il peut prendre. Cette loi réalise une véritable réforme de l'école selon les principes d'autonomie ratifiés par les actes législatifs précédents. On peut se demander si cette démarche résulte d'une véritable continuité ou si —derrière une rhétorique de la cohérence— il y a discontinuité réelle. La polémique politique part de là mais, franchement, pour ce qui est de la régulation, on constate bien plus de continuité que de “trahison”. Quelques décrets d'application sont déjà opératoires (comme le décret 59/4 février 2004), d'autres sont en cours d'élaboration.

Le second concerne la réforme constitutionnelle car la question des compétences en matière scolaire des Régions touche la réforme du chapitre V. La loi constitutionnelle n° 3, du 18 octobre 2001, a introduit dans l'article 117 de la Constitution italienne l'autonomie des institutions scolaires, l'élevant donc au rang de principe constitutionnel. Les compétences entre État, Régions, Provinces, Cités métropolitaines (l'équivalent des intercom-

municipalités d'agglomération en France) et Communes sont désormais réparties par ce texte. Très récemment, la loi dite de la "dévolution" a confirmé et augmenté les compétences régionales en matière scolaire. L'organisation scolaire est d'abord l'objet d'une législation concurrentielle (les Régions et l'État peuvent légiférer), puis de la compétence exclusive des Régions.

L'intégration de ces deux parcours législatifs est l'un des problèmes du système de régulation de la "nouvelle" école italienne. Sans entrer dans le détail de l'itinéraire juridique, une idée directrice s'affirme à travers cet itinéraire normatif. On observe en effet que :

- un système national d'instruction et de formation est institué. Désormais, sont définies comme "privées" les seules écoles qui —n'étant pas contractualisées ou légalement reconnues— ne garantissent pas le respect des standards de qualité exigés nationalement. Cette importante décision n'a pourtant conduit, pour l'instant, à aucun "déblocage" de la question —idéologiquement surchargée— du financement de l'école non-étatique, sauf des mesures assez partielles, décidées et mises en place par quelques Régions.
- le principe général de l'autonomie des institutions éducatives est établi, avec pour buts déclarés l'efficacité gestionnaire des écoles, l'efficacité de l'enseignement et son individualisation, dans le sens d'une attention personnalisée aux besoins de chaque élève. Concernant la construction du Soi par les pratiques éducatives et le rôle des traditions culturelles, si la loi parle de traditions locales et nationales et de la civilisation européenne, le décret 2004 cite comme finalités: accueillir et conserver les différences individuelles et encourager le développement de la personnalité (primaire, chapitre III, art. 5). Dans l'école secondaire du premier cycle on parle de capacité d'étude et d'interaction sociale et de connaissances "y compris en rapport avec la tradition culturelle et avec l'évolution sociale, culturelle et scientifique contemporaine" (chapitre IV, art. 1). Mais de quelle tradition culturelle parle-t-on ? Rien n'est dit là-dessus.
- l'école est divisée en deux cycles d'instruction: le premier comprend l'école primaire et l'école secondaire du premier cycle et dure huit ans au total; le second comprend l'école secondaire du second cycle et dure cinq ans. Cette approche est partiellement conservatrice car elle maintient l'école "moyenne", comme le veut la tradition des institutions scolaires italiennes. Elle semble d'ailleurs impliquer une diminution des filières en établissant des passages entre lycées et instituts de formation professionnelle. Une telle flexibilité dans la carrière scolaire des étudiants devrait pouvoir se réaliser par le système des crédits (unités capitalisables) pour calculer les niveaux atteints. L'intégration entre

école et travail est davantage présente que par le passé avec des parcours d'étude personnalisés.

- l'autonomie garantit aux institutions scolaires la répartition du total des heures et la dynamique de l'élaboration du plan d'offre formative (POF) comporte même la possibilité d'étendre l'offre formative et le choix des familles.
- un Institut national pour l'évaluation de l'instruction (Invalsi) est chargé d'évaluer, de manière uniforme et donc comparable à l'échelle nationale, la qualité de l'instruction donnée dans les divers établissements scolaires et zones géographiques et/ou politico-administratives.

### ***Le partage des compétences des partenaires impliqués dans la régulation***

Pour ce qui est de la régulation, quelles sont les lignes directrices par lesquelles la réforme met en place les finalités générales qui viennent d'être énumérées ?

L'identification des nœuds du réseau de gouvernance du système et des relations établies entre eux permet de repérer les partenaires impliqués : l'administration, les autorités locales, l'Invalsi, l'Indire (Institut national pour l'innovation et la recherche éducative) et les Irre (Institut régional pour la recherche éducative), les établissements scolaires et les cercles didactiques, les partenaires économiques et sociaux sur le territoire, les associations (familiales ou autres). L'administration se divise en organes centraux, bureaux scolaires régionaux et centres de services administratifs. Les autorités locales sont les régions, les provinces et les communes. L'Invalsi, l'Indire et les Irre propres à chaque région ne font pas seulement de la recherche, ils doivent aussi fournir des services tels que les cours de formation continue des enseignants nécessaires au développement de leur carrière.

Les compétences sont réparties par la loi 59/1997 (art. 1) : l'État doit établir l'organisation et les programmes scolaires, l'organisation générale de l'instruction et le statut juridique du personnel. Il maintient donc des fonctions générales et d'orientation. Les établissements obtiennent la personnalité juridique (art. 21.1) et, en principe, l'autonomie organisationnelle, didactique, gestionnaire et administrative. Aux Régions a été conférée la compétence de la programmation et de l'offre formative intégrée (instruction et formation professionnelle). Provinces et communes doivent pourvoir à la rationalisation du réseau des écoles et des structures organisationnelles, à la péréquation sociale et au contrôle des flux scolaires.

### *L'autonomie des établissements et ses limites*

L'autonomie des établissements est fixée par le décret d'application (DPR 275/1999, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000). Elle est fonctionnelle (art. 1), didactique, organisationnelle, de recherche, d'expérimentation et de développement (chapitre II). La tâche d'organiser les activités éducatives et didactiques entre dans l'autonomie et la responsabilité de chaque institution scolaire —établissement, cercle didactique à l'école élémentaire ou encore réseau d'écoles qui peuvent se constituer ad hoc sur des projets particuliers, par exemple pour mieux répondre à la demande des familles, l'individualisation de la formation restant l'un des objectifs principaux. Chaque établissement fixe le calendrier scolaire et l'horaire des cours dans le cadre établi à l'échelle nationale. Le décret d'application (59/2004) pour l'école maternelle et la première période d'instruction (école primaire et école secondaire de premier degré), précise que l'horaire se répartit entre une quote-part nationale, qui devrait rester prédominante bien qu'elle ne soit pas encore quantifiée, une quote-part de compétence régionale (encore à définir) et une part réservée aux institutions scolaires autonomes (15 % du temps scolaire d'après le décret ministériel 234/2000 ce qui est une proportion plutôt réduite). Les écoles peuvent établir cette répartition dans une fourchette qui prévoit un minimum et un maximum, tout en tenant compte des préférences exprimées par les familles.

Les écoles ont aussi la possibilité de s'organiser en réseau (art. 7, DPR 275/1999) pour les activités et l'offre formatives ou les questions et compétences administratives. Les bilans restent bien sûr propres à chaque école et sous la responsabilité de ses dirigeants. Des accords sont même possibles avec des universités (publiques ou privées), des associations ou d'autres organismes, pour réaliser des projets spécifiques en rapport avec les objectifs éducatifs des institutions scolaires (art. 7, c. 8).

L'autonomie concerne aussi l'emploi des enseignants. Le chef d'établissement peut décider tel ou tel emploi, en respectant l'horaire national et la loi: par exemple, l'enseignant qui exerce la fonction de tuteur de la classe ne peut pas être employé pour moins de 18 heures hebdomadaires. Les dirigeants et les organismes collectifs des établissements ne peuvent pas décider du recrutement des enseignants ou influencer directement leur évaluation, qui reste de la compétence de l'administration centrale ce qui constitue une évidente limite à l'autonomie. Au point de vue didactique, l'autonomie concerne surtout le curriculum. Les objectifs généraux, les niveaux minima d'apprentissage, les disciplines étudiées, la structure de l'horaire (selon les quotes-parts décrites) et le total des heures d'enseignement restent établis par la loi nationale. Les objectifs et les niveaux d'apprentissage ne sont plus définis par des programmes ministériels, mais d'une manière plus "ouverte" par

des outils appelés “profil éducatif” et “indications nationales pour les plans personnalisés des études”. Les indications nationales explicitent les niveaux d'apprentissage au-dessous desquels on peut affirmer que le droit à l'instruction sanctionné par la constitution n'est plus garanti. Précisons que l'école primaire et le premier cycle du secondaire sont récemment devenus publics par le décret d'application 59/février 2004.

Dans ce cadre de référence se situe l'autonomie des institutions scolaires. C'est aux établissements de “compléter” et concrétiser une offre éducative par des plans personnalisés d'études, élaborés avec une attention pour les principales demandes des familles. Le POF est l'instrument formel de cette programmation. Il devrait préciser et faire connaître l'identité culturelle d'un établissement et les activités formatives concrètes qu'il offre. Élaboré par le collège des enseignants, qui recueille les indications du conseil d'établissement, le POF devrait permettre d'exprimer les besoins et les propositions des diverses composantes avec la médiation de l'organisme collégial de l'établissement : surtout le territoire et les familles. Il devait, entre autres, expliciter le réseau de relations que l'établissement entretient avec ses partenaires — institutionnels ou non — pour poursuivre ses buts formatifs. Il faut souligner que dans le projet de réforme la validation de ce réseau d'accords, de contrats et collaborations est toujours du ressort du directeur. Le POF est rendu public et remis aux familles au moment de l'inscription de l'élève ce qui limite son efficacité en termes d'orientation de leur choix et d'encouragement à la participation. Le POF est accompagné d'un programme annuel (PA), document préparé par le directeur et approuvé par le conseil d'institut qui contient le programme budgétaire et de gestion. Complémentaire du POF, il doit être cohérent et compatible avec la poursuite des buts affichés par le POF.

Chaque établissement est autonome dans l'innovation et l'expérimentation pédagogique et didactique. De ce point de vue, la réforme ne prévoit plus que chaque établissement soit autorisé a priori par le centre pour pouvoir conduire une expérimentation, ils peuvent agir désormais — dans le cadre des standards et des buts nationaux et dans le profil formatif relatif à chaque ordre scolaire — en pleine autonomie. Un rapport de “confiance” déplace donc les contrôles éventuels ex post (au cas où les résultats seraient négatifs du point de vue de l'apprentissage et de la formation), ce qu'exprime la lettre-circulaire ministérielle 194, 4/8/1999.

Le ministère de l'Instruction a aussi compétence pour évaluer la qualité de l'instruction donnée (avec l'aide de l'Invalsi). Cette évaluation s'applique seulement aux écoles de l'État et c'est la première fois en Italie qu'est institué un tel système national sur lequel il va falloir réfléchir. Les Irre et l'Indire vont offrir leurs services au ministère, aux établissements, voire aux enseignants, tout en développant une activité de recherche appliquée et en offrant une formation orientée vers la progression dans la carrière.

Des incertitudes persistent donc: les Régions vont-elles contribuer au financement des institutions scolaires, dans quelle mesure, selon quelles modalités? Jusqu'à présent, les fonds publics sont la seule source de financement. La redistribution des compétences du centre politique vers les institutions scolaires, les autorités régionales, etc., est à construire tout comme le nouvel équilibre des responsabilités entre les Régions et les établissements et risque d'être source de problèmes.

## Le nouveau statut des directeurs

Dans le projet de réforme le rôle, l'identité des directeurs changent considérablement (loi 59/1997, art. 21, décret législatif 165/2001, art. 25). On pourrait presque affirmer que l'essentiel de l'autonomie des institutions scolaires repose sur les nouvelles responsabilités du directeur qui doit désormais: assurer la gestion de l'établissement, le représenter juridiquement, l'organiser dans l'efficacité et l'efficacités; être responsable de la coordination et de la valorisation de ses ressources humaines, de sa gestion financière et matérielle; répondre personnellement de l'évaluation des services; gérer les relations avec les syndicats, passer les accords avec d'autres organismes, veiller au lien avec l'administration scolaire périphérique (autorités régionales et mairies).

Pour se préparer à ce nouveau rôle, les chefs d'établissement des écoles non-étatiques se verront proposer des cours de formation par une institution, l'administration centrale ou régionale. L'encadrement des dirigeants se fait à l'échelle régionale, tandis que leur formation initiale et leur recrutement restent de la compétence ministérielle. Leurs résultats seront évalués par une commission dont l'administration scolaire régionale assure la présidence mais qui est composée d'experts qui peuvent ne pas être membres de l'administration.

Le dirigeant joue donc un rôle central dans le projet de réforme. Il devient "l'homme (plus souvent la femme) des réseaux", celui qui devra créer des réseaux de projets avec d'autres partenaires. Cela suppose des capacités de coopération, de communication, de leadership jusque-là presque inconnues des dirigeants actuels. Ils deviennent en outre les managers des ressources de leur établissement, les dépositaires de son identité et de son projet éducatif. Pivotal de la réforme, il est facile de prévoir son échec s'il n'assume pas ce nouveau rôle lors de la mise en place de la réforme.

## Des inflexions sont-elles possibles?

Il est bien difficile d'avancer des choses sensées à propos d'une réforme qui vient d'être approuvée sans être encore mise en place. Sans recherches sociologiques sérieuses sur ce domaine, seules quelques considérations pré-

lables, tirées de données partielles et insuffisantes, peuvent être émises sur deux aspects centraux, l'autonomie organisationnelle et didactique et sur les opinions des enseignants face à la réforme.

### *Le POF sera-t-il l'instrument privilégié des établissements ?*

Le POF est clairement, dans les intentions du législateur, l'outil autour duquel l'identité culturelle d'un établissement scolaire devrait se construire et se consolider en distinguant sa proposition éducative de celle des autres. Pour cela, il devrait être un projet partagé, élaboré de façon coopérative en impliquant tous les intéressés: les professionnels de l'éducation (enseignants et dirigeants), les familles et, dans le secondaire, les élèves. L'offre formative est donc conçue comme une ouverture de l'école aux codes et aux besoins de tous ceux qui sont co-impliqués dans l'éducation pensée comme un projet commun et un "bien relationnel" (pour une formulation théorique compatible avec le sens donné ici au concept, voir Donati 2000, Donati 1991, chap 3).

En même temps, le POF pourrait devenir, s'il est bien communiqué avant l'inscription, un instrument utile d'orientation des familles parmi les propositions de formation existantes. Amorçant un "cercle vertueux" en contribuant à réunir les familles dans des établissements dont elles partagent le projet, il favoriserait d'autant la réussite de ces projets améliorant ainsi la qualité de la formation donnée et reçue. Le POF est une des clefs de la réforme mais conduit-il pour autant à une autonomie "par projets et compétences" (Boltanski & Thévenot 1991)? La question reste posée.

La réalité empirique est aujourd'hui moins positive, même avec toute la prudence méthodologique nécessaire. Le POF paraît généralement rédigé comme un acte administratif (accompli de mauvais gré), conçu et construit comme une réalité purement interne, monopole du corps enseignant et des dirigeants, pour faire bien dans le bilan. Cet état de fait résulte à la fois de l'actuelle définition des organes collégiaux, incapables d'ouvrir la dynamique de l'établissement à d'autres compétences, intérêts et identités et des conceptions bureaucratiques des enseignants et dirigeants (qui ne vont pas changer rapidement), qui sont exécuteurs plus qu'inventifs, jaloux de leur compétence exclusive face aux familles.

Le mode d'élaboration du POF est cohérent avec sa diffusion. Le donner aux familles quand elles inscrivent leur enfant dans un établissement donné signifie qu'il s'agit d'un simple "acte de transparence administrative", une "communication de service" à des gens dont on n'attend pas qu'ils puissent choisir et s'orienter ailleurs. Sous cet angle, la loi de réforme est insuffisante. Elle ne satisfait que l'exigence de transparence, d'information à la clientèle provoquée par la rencontre des cultures administrative, bureaucratique et marchande et ne remplit pas ses propres visées d'autonomie.

Le seul point qui paraît bien fonctionner est le “programme annuel”, puisque les données Invalsi montrent que le 52 % des établissements ont modifié leur bilan et que plusieurs ont saisi cette opportunité pour demander des ressources supplémentaires.

***Quel partenariat, quel engagement des personnels  
d'éducation espérer ?***

Les réseaux qu'on voudrait encourager entre établissements et avec d'autres organismes présents sur le même territoire ont du mal à émerger. Les liens des écoles entre elles et avec leur environnement —entreprises, familles et associations de parents, associations diverses, etc.— sont pour l'instant assez faibles, encore gérés de façon institutionnelle. L'analyse des besoins qui fonde les POF est bien limitée. L'uniformité perdure...

Comment les enseignants accueillent-ils la réforme ? Les données de l'Invalsi actuellement disponibles (Eurispes 2003) montrent que, au-delà des polémiques et des protestations passagères, l'accueil serait assez bon et la faveur croissante. Cependant, les données sont plus contradictoires que ce qu'on voudrait faire croire et une recherche semblable menée par l'Irre de la Région de Vénétie est actuellement en cours dont les résultats, connus prochainement, permettront peut-être de dépasser les contradictions qui apparaissent déjà. Dans le rapport Eurispes (2003) sur l'école en Italie, les résultats sont présentés comme indiquant un accord majoritaire du corps enseignant avec la réforme Moratti. Il faut sans doute être beaucoup plus nuancé. L'accueil est positif sur les normes qui prévoient le développement des relations avec le territoire et les autorités locales, l'autonomie organisationnelle et didactique, la flexibilité curriculaire. Beaucoup d'autres aspects, cependant, sont fort peu approuvés : le nouveau rôle des dirigeants, la nouvelle figure de l'enseignant, l'évaluation, l'éventuelle réduction du nombre des établissements scolaires, l'élimination des administrations provinciales des études (*provveditorati agli studi*) et leur remplacement par des directions régionales, la territorialisation du curriculum (c'est-à-dire la quote-part de programmation des contenus attribuée aux Régions). Tout cela annonce des problèmes entre les nouveaux établissements autonomes et les autorités régionales qui sont probablement perçues comme des “substitutés” de l'État, moins légitimes et potentiellement plus dangereux pour l'unité et l'universalité de l'éducation nationale.



## La gouvernance de l'école italienne entre bureaucratie étatique et "cité par projets"

Peut-on dire que le système éducatif italien est en train de s'orienter vers une régulation par gouvernance? Et, si c'est le cas, quelle forme de gouvernance prévaut? Choix, qualité, autonomie sont les mots-clefs de cette réforme mais s'inscrivent-ils dans un paradigme marchand, bureaucratique ou bien communautaire-civil?

### Le changement du système éducatif

La réforme Moratti change l'identité du système éducatif italien en entérinant qu'il est l'expression "de la République" et non "de l'État". "République" revêt en Italie un sens différent de celui qu'il a en France. Le concept de "République" désigne l'ensemble de la vie civile dans sa complexité et ses articulations, internes et externes, avec le système politique à toutes les échelles territoriales mais aussi avec les associations et la société civile en général. Les conséquences de ce changement de dénomination sont très importantes: les écoles indépendantes intègrent le service public. Toutes les écoles, celles de l'État, celles de la société civile dans ses multiples expressions (communautaires, locales, confessionnelles, culturelles) en font désormais partie et s'y coordonnent. La réforme donne d'ailleurs pour but au processus d'instruction et de formation, l'acquisition de compétences tout en valorisant les traditions nationales "locales" et la civilisation européenne. De ce point de vue, la réforme poursuit la logique de décentralisation et de localisation introduite par la loi Bassanini (1997). Les traditions locales retrouvent leur légitimité après toute une phase de l'histoire où elles étaient considérées comme dangereuses pour l'unité de l'État. Il s'agit d'affirmer à la fois que la société italienne exprime encore un projet unitaire autour de l'éducation, de ses buts et ses contenus et que ce projet ne représente qu'un des éléments qui contribuent à la définition de l'État. La réforme veut exprimer une volonté d'ouverture des institutions scolaires à leur environnement —institutions, territoire, familles, société civile— dont elles ont été si longtemps séparées. Elle manifeste aussi une forte focalisation sur l'individualisation du processus éducatif, vis-à-vis des familles et des élèves du point de vue des apprentissages, du cursus, du tutorat, etc.

Une telle réorientation implique diverses interventions: la redistribution des compétences, des relations innovantes entre partenaires, la maîtrise de leur autonomie par l'école (offre éducative particularisée, partenariat local, gestion matérielle et humaine innovante, etc.) et par les communautés locales (horaires aménagés, contenus d'enseignement, évaluation, etc.).

Le système devrait donc prendre la forme d'un réseau dans lequel l'État définit à l'échelle nationale les fins essentielles de l'éducation, les apprentissages nécessaires pour que le droit à l'instruction soit garanti, laissant aux établissements et aux communautés locales la tâche de concevoir concrètement une offre diversifiée, élaborée dans une dynamique impliquant les familles dont la liberté de choix serait accrue alors même que la qualité générale de l'instruction et de la formation s'améliorerait. La responsabilité de l'État sera de construire le cadre de référence général dans lequel les pratiques, les pactes éducatifs autonomes se dérouleront, de leur créer un contexte favorable, structurel et culturel.

Rien de tout cela n'aura lieu sans une évolution de la formation à la gestion des ressources humaines et matérielles. Rien ne sera possible non plus sans les moyens financiers nécessaires à relever le défi.

### Quelles logiques d'action ?

L'intention de la réforme est visiblement d'encourager le passage d'une régulation centralisée et bureaucratique de l'éducation à une régulation autonome, fondée sur la capacité des écoles —de chaque établissement avec ses enseignants et ses dirigeants— à utiliser leur liberté pour construire des réseaux éducatifs recouvrant de vraies communautés éducatives. En encourageant plutôt l'ouverture de l'école vers la société civile, la réforme serait donc très éloignée de logiques marchandes et l'importante ouverture au monde professionnel n'implique pas plus une privatisation que l'affirmation de la logique de l'entreprise dans le monde scolaire.

Pourtant, cette autonomie venue d'en haut laisse perplexe sur des points essentiels. La liberté de choix reste théorique dans la mesure où le système éducatif "de la République" n'a pour l'instant aucune réalité économique : il n'y a pratiquement aucun financement public des écoles non-étatiques. Dans ces conditions, la "parité" et la liberté de choix des familles restent limitées. Il est, en outre, vraiment ardu pour les familles de "choisir" entre diverses propositions éducatives, même entre écoles de l'État. Non seulement l'uniformité persiste mais les établissements rechignent à faire du POF un outil d'information. Ils ont tendance à le rendre public quand il est trop tard pour changer d'école, à rester dans une logique bureaucratique. "Vous saurez ce que vous devez savoir" est une phrase typique de chef d'établissement s'adressant aux familles en début d'année scolaire. Le plus étonnant est que les parents trouvent cela normal. L'école italienne, comme beaucoup d'autres est bureaucratisée et il faudra du temps pour la changer, le plus grave est sans doute que personne ne croit qu'il sera facile de garantir aux familles un rôle actif et bien conçu dans la vie scolaire. La réforme n'a pas même essayé de changer le fonctionnement des organes collégiaux.

Deuxième raison d'être perplexe, la faible ampleur de l'autonomie garantie par la réforme. D'un côté, elle risque de reproduire le centre à la périphérie, les relations Régions-écoles copiant les relations État-écoles ce qui ne change pas grand-chose mais impose aux écoles une autorité moins légitime, moins bien tolérée que celle de l'État, plus sensible aux influences électorales. La territorialisation du curriculum n'est pas nécessairement négative mais elle ne suffit pas à réaliser l'autonomie du système éducatif. Territorialisation et autonomie sont deux problèmes distincts. Par ailleurs, l'autonomie la logique du "projet" n'entrent pas en profondeur dans l'identité de l'école. Le personnel reste soumis à l'administration centrale: son recrutement, son déroulement de carrière dépendent toujours et encore de l'État. L'autonomie dans la gestion des ressources humaines se réduit donc à la gestion des horaires des enseignants, en restant dans le cadre du contrat et des obligations juridiques établis à l'échelle nationale. Il sera donc impossible, entre autres, à un chef d'établissement de construire une équipe cohérente pour un projet éducatif donné.

Troisième cause de perplexité, rien n'est dit d'une possible sélection des inscriptions des élèves. Elle n'existe que pour les écoles non-étatiques dotées d'un certain profil culturel et reste, même dans ce cas sérieusement limitée. Par exemple, si ces écoles peuvent exiger que les familles et/ou les élèves partagent l'approche générale de l'établissement, elles ne peuvent rien imposer de confessionnel ou de culturellement caractérisé dans les activités qui ne sont pas strictement curriculaires. L'expression claire d'une ligne cohérente et complète, des formes de sélection et les contrepoids opportuns seraient sûrement préférables à une sélection de fait qu'on ne peut pas contrôler. Elle faciliterait l'évaluation du projet. Si les dirigeants sont les seuls à être évalués sur la base des résultats de l'établissement tout en ayant peu de marges de manœuvre, il est peu probable qu'ils s'assument la responsabilité de POF ambitieux et innovants. Tout cela encourage la persistance de l'uniformité.

L'autonomie financière aussi est décevante. Elle se réduit à la gestion des ressources reçues —et à la possibilité d'en demander plus si besoin est— mais la source reste exclusivement l'État. La capacité à construire un projet n'a aucun effet ni sur les fonds reçus, ni sur les carrières des enseignants, ni sur les effectifs puisque les familles ne sont ni informées ni en état de déplacer leurs choix d'une école à une autre. Le bouche à oreille reste la principale voie d'information des familles sur le niveau supposé des établissements, la sévérité ou le laxisme qui y règnent. Rien d'étonnant à ce que ce type de connaissance informelle engendre exclusion et inégalités. ni donc leur faillite en base au choix des familles. Malgré l'intention des réformateurs, la capacité à construire un projet semble pour l'instant une option, un supplément dont ne dépendent ni la grandeur ni le déclin d'une école, ni de conséquence sérieuse

pour personne en dehors des élèves et de leurs familles. Conclusion: il n'y aura pas d'autonomie réelle sans vrais projets, sans compétences reconnues.

Quant à la qualité, si la création de l'Invalsi est sans autre positive pour développer un système national d'évaluation de la qualité de l'instruction, il faudra ensuite étudier les indicateurs et les méthodes choisis pour l'évaluation. Les élèves et leurs familles auront-ils un rôle dans l'évaluation? Comment rendra-t-on publics les résultats? Toutes les écoles du système national intégré seront-elles évaluées ou seulement les écoles de l'État? Et au-delà de la mesure de la qualité, certes intéressante en soi, comment améliorera-t-on la qualité? Les outils concrets paraissent manquer pour promouvoir la qualité et pour ajuster là les choses où c'est nécessaire.

Tant d'inachèvement, de questions en suspens laisse perplexe.

## Conclusion

La réforme cherche visiblement un dosage équilibré entre les codes symboliques, les structures et les processus typiques de la gouvernance d'un corps bureaucratique et ceux d'un réseau social et inter-organisationnel autonome, valorisant l'autonomie civile. Les limites, les insuffisances soulignées ici portent à conclure que la régulation du système éducatif italien reste pour l'instant orientée vers une approche bureaucratique et politico-administrative. Sur la moyenne durée il s'agit plus d'une différenciation interne que d'une ouverture à la société civile. En même temps, en termes de légitimité et sur la longue durée, une porte s'est ouverte vers des développements de grand intérêt si les mesures adéquates sont prises: organisation, pouvoirs et responsabilités réelles de gestion et d'administration des ressources.

Les conditions d'un consensus de la classe politique et du pays en faveur d'une régulation de l'éducation par la gouvernance d'un réseau civil autonome ne sont pas réunies aujourd'hui. Il faut donc constater que si la question de la légitimation et des finalités essentielles sont celles qui suscitent le discours le plus innovant dans le projet de réforme ce sont aussi celles qui auraient le moins de légitimité si jamais la réforme venait à être vraiment appliquée.

Quelles perspectives? D'abord, toute éventuelle réforme devrait définir avec plus de précision le rapport entre les formes organisationnelle et territoriale de l'autonomie scolaire. L'urgence est pour l'instant de redéfinir les compétences des directions scolaires régionales par rapport aux nouvelles compétences des Régions.

Deuxièmement, l'impulsion vers l'ouverture du système et l'innovation doit se renforcer grâce à une détermination plus claire des responsabilités et des pouvoirs. Si on veut vraiment promouvoir un système d'instruction et de formation qui fonctionne comme un réseau de projets et de compétences,

il faut donner aux dirigeants et aux familles de vraies armes en matière de liberté de choix, de projet, d'évaluation. Les projets, pour être authentiques, doivent "faire la différence" et chacun doit s'y adapter. Cela ne signifie pas qu'il faut faire une réforme "contre" quelqu'un et en tout premier lieu contre les enseignants, mais qu'il faut au contraire valoriser fortement leur professionnalisme, toucher leur identité de professionnels, avant de parler de leurs compétences disciplinaires, pédagogiques ou didactiques. Ce n'est que par un ensemble complexe d'interventions qu'on évitera la tendance atavique des écoles italiennes à fonctionner comme des unités d'exécution.

L'importance accordée à la distinction public/privé, à l'opposition centralisation/décentralisation —bien qu'elles permettent toujours des analyses intéressantes— recule. La solution des dilemmes prégnants passe par le développement d'un type de régulation compatible avec une autonomie qui change la légitimation et la mission même du système éducatif. Sans cela, il ne sortira pas de son auto-référentialité de système.

On peut espérer que dirigeants et enseignants, sur la longue durée changeront de culture de l'administration scolaire. S'ils n'en donnent pas de signes tangibles pour l'instant, leur formation professionnelle va jouer un rôle essentiel pour qu'au moins quelques-unes des finalités de la réforme se réalisent. Pourtant, c'est surtout la culture des familles qui doit changer. Elles n'ont jamais été habituées à l'idée de pouvoir "choisir", et souvent ne se posent pas la question. Les familles italiennes ont la possibilité d'interpréter cette réforme comme un petit ajustement administratif, qui leur permettra de gagner un minimum de pouvoir pour demander aux structures scolaires un horaire un peu plus favorable ou une heure hebdomadaire d'une certaine activité. Elles pourraient aussi commencer à intérioriser l'idée d'être des protagonistes de l'éducation de leurs enfants. La réforme n'offre pas beaucoup dans ce sens mais elle ouvre des pistes prometteuses.

Face à la complexité, la régulation n'est pas encore à la hauteur des finalités déclarées de la réforme. Elle doit être l'objet de bien plus d'attention et de valorisation, si on veut que la diversité socioculturelle de la société italienne trouve un espace de citoyenneté dans le système éducatif, que l'éducation contribue —même "sans grandeur"— au développement d'une citoyenneté européenne qui évite les approches purement juridiques et les replis sur le localisme.

## Bibliographie

- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard
- DEROUET J.-L. 1991 *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux?*, Paris, Métailié

- DEROUE T J.-L. 2003 Organizzazione e saperi scolastici in un universo a giustificazione multipla: considerazioni sul caso francese, in Ribolzi L. & Maccarini A. (a cura di) 2003 Scelta familiare e autonomia scolastica in Europa, parte monografica, *Sociologia e politiche sociali*, 6-3, 63-83
- DEROUE T J.-L. dir. 2000 *L'école dans plusieurs mondes*, Paris-Bruxelles, De Boeck
- DONATI P. 1991 *Teoria relazionale della società*, Milano, Angeli
- La cittadinanza societaria* 2000 Roma-Bari, Laterza
- DONATI P. & COLOZZI I. (a cura di) 2001 *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, Bologna, Il Mulino
- Fondazione Liberal-Eurispes 2003 *Primo rapporto nazionale sulla scuola* 2003, Roma, Eurispes
- GLENN C. L. & DE GROOF J. 2002 *Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Éducation*, Utrecht, Lemma Publishers
- HINE V. 1977 "The Basic Paradigm of a Future Socio-Culture System", *World Issue*, 3, 34-69
- MACCARINI A. 1999 L'universale in rete: autonomia sociale e costituzione della società globalizzante, in Ribolzi L. & Maccarini A. (a cura di) 2003 *Scelta familiare e autonomia scolastica in Europa*, parte monografica, *Sociologia e politiche sociali*, 6-3
- MACCARINI A. 2003 Autonomie e patti sociali oltre la modernità, numero monografico, *Sociologia e politiche sociali*, a. 2, 2, *Lezioni di sociologia dell'educazione*, Padova, Cedam, 9-48
- MAYNTZ R. 1999 "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXIX-1, 3-21
- RIBOLZI L. & MACCARINI A. (a cura di) 2003 *Scelta familiare e autonomia scolastica in Europa*, parte monografica, *Sociologia e politiche sociali*, 6-3
- TRONCA L. 2003 La governance del Forum: tra partecipazione e centralità decisionale, in Donati P. & Prandini R. (a cura di), *Associare le associazioni familiari. Esperienze e prospettive del Forum*, Roma, Città Nuova