

Le pays des réformes inachevées

Palais Luxembourg, 17.1.2005 ; in *Quel projet commun pour l'école en Europe?. Journée d'études du 17 janvier 2005*. Centre régional de documentation pédagogique de l'Académie de Lyon, 2006, pp. 29-37.

Je vais vous parler d'ébauches et tentatives plus que de réformes réalisées, parce que je viens (hélas) du pays des réformes inachevées. La seule véritable réforme structurelle de l'école de notre République remonte à 1962, lorsque on institua l'école "media" unique, correspondant à peu près au collège français; cette réforme s'inspirait de la valeur de l'égalité, notamment de l'article 3 de la Constitution, qui charge la République d'enlever les obstacles qui empêchent «la participation de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays» et réalisait la norme constitutionnelle de l'éducation obligatoire jusqu'à l'âge de quatorze ans. Après, on a eu des ajustements partiels, comme de nouveaux programmes, et d'autres innovations ont été introduites de façon "expérimentale", ce qui signifie, en Italie, par étapes et en comptant sur l'assentiment volontaire des établissements. Il est remarquable que le plus important, peut-être, de ces projets, qui a transformé les établissements d'éducation professionnelle depuis à peu près 1988, ait eu le nom de "projet 92", avec référence aux traités de Maastricht qui fixaient des objectifs communs aux pays de l'Union européenne pour cette date. Mais le véritable changement de la situation scolaire n'a pas été l'effet de dispositions de loi, mais plutôt de l'évolution économique et sociale: ç'a été la scolarisation massive. Encore aux années 70 ce n'était pas plus que 20% des jeunes qui atteignait un diplôme de bac ou équivalent; à présent c'est 75%, et ce chiffre est jugé encore insuffisant.

À ce rendez-vous historique, la scolarisation de masse, l'école secondaire est arrivée sans préparation préalable. Bien sûr l'école a changé, mais les structures de base sont restées les mêmes. Des efforts de réforme organique ont démarré seulement aux années 90, lorsque un nouveau système électoral a permis pour la première fois, dans l'histoire de la République, d'avoir une majorité politique "presque" stable (depuis plus de dix ans, comme vous le savez, l'Italie essaie de sortir de sa "quatrième"). Je m'arrêterai sur trois réformes, soit achevées, soit avortées, dont deux remontent à la majorité de centre-gauche qui a gouverné de 1996 à 2001 et notamment au ministre Berlinguer, la troisième à la majorité de droite qui lui a succédé, avec la ministre Moratti.

1. La seule réforme qui est restée en vigueur après la chute des gouvernements de centre-gauche, c'est l'autonomie des établissements scolaires. Vous savez peut-être que le système d'éducation en Italie a été bâti sur le modèle français: un système centralisé, où les moindres particularités de l'organisation didactique étaient réglées par le ministère. Ce qui rendait très bureaucratique le travail dans l'éducation (mais je ne saurais pas si je peux ici employer le temps passé). On avait souvent invoqué que l'on donne aux établissements la possibilité de décider l'organisation du travail pédagogique, tout en conservant au niveau national la détermination des objectifs généraux, le but étant de libérer la créativité pédagogique qui s'était manifestée dans bien des situations "expérimentales". Un deuxième but, plus disputé, c'était de stimuler une concurrence entre les établissements, chacun pouvant acquérir sa propre identité pédagogique; c'est là une des questions les plus brûlantes dans le débat politico-pédagogique actuel, qui touche à l'idéologie du libre marché qui s'est imposée pendant ces dernières années, quelquefois dans la gauche aussi,

Le règlement promulgué par de décret du 8 mars 1999 permet aux établissements de distribuer dans le temps le montant horaire annuel de chaque matière, et de le modifier dans une certaine mesure, sans être obligés de respecter des horaires par semaine; aussi on pourrait modifier la composition des classes pour des périodes et activités spécifiques, instituer des cours optionnels qui ne sont pas prévus par le plan d'études national, et cetera.

Cette réforme n'a pas déployé les effets espérés; la mentalité, chez la majorité des enseignants et dans l'administration, est restée la même qu'auparavant. Les établissements n'emploient la flexibilité dont en principe ils disposent dans l'organisation didactique que d'une façon limitée; d'ailleurs, leur ressources financières très bornées empêchent de réaliser des idées plus audacieuses. Pour sa part, l'administration n'a pas cessé d'adresser des dispositions détaillées. Enfin, l'autonomie a accru le pouvoir des dirigeants (les anciens proviseurs) à l'intérieur des établissements, tandis qu'on a augmenté leur dépendance de l'administration pour leur carrière, dans le but d'en faire des "managers" plus que des bureaucrates. Ce qui ne favorise pas l'autonomie réelle. En ce qui concerne la concurrence, aujourd'hui il est devenu rare, du moins dans les régions les plus développées, de trouver deux établissements qui offrent exactement les mêmes cours; mais cela risque d'accroître les disparités entre régions et entre établissements plus ou moins favorisés.

Le problème a un autre côté remarquable. Une véritable autonomie des établissements et des enseignants requiert que l'on n'ait plus de programmes nationaux, mais qu'au niveau central on détermine seulement les objectifs terminaux d'un cycle d'études, c'est-à-dire des compétences à acquérir, qui devraient être établies en termes tels qu'on puisse les vérifier; les enseignants et leur conseils devraient avoir le choix entier des moyens, des méthodes, de l'organisation didactique, ainsi que des sujets spécifiques. C'est ce que le règlement de l'autonomie prévoit en principe. Or, l'expérience a montré qu'il est difficile de trouver des experts qui veillent ou sachent rédiger des objectifs de cette sorte; j'ai pu constater quelques difficultés à ce sujet pendant la période terminale de la réforme inachevée Berlinguer (conduite par Tullio De Mauro, son successeur au ministère); mais pour le gouvernement actuel le problème n'existe pas: les ainsi-dits "objectifs" qu'on a promulgués sont de véritables programmes très détaillés, et quelles que soient les déclarations de principe, ils ne laissent pas de marges à l'élaboration des enseignants. D'ailleurs, l'autonomie exigerait qu'on dispose d'un système national d'évaluation qui fournisse des données fiables sur les résultats généraux du système national d'éducation ainsi que sur chaque établissement. On est encore loin d'atteindre ce but: l'institut national d'évaluation, qui en est chargé, n'a pas fait de grands progrès lorsqu'il était dirigé par un des "pères" de la docimologie en Italie; le gouvernement actuel a mis à sa place un fonctionnaire de l'administration, ce qui n'a pas amélioré la qualité scientifique de l'institut, ni son autonomie du pouvoir politique.

2. Le noyau du projet du ministre Berlinguer était la «réforme des cycles scolaires», qui redessina le système entier des curricula dans l'éducation primaire et secondaire. Les buts du projet étaient ambitieux et complexes. On visait à abrégier la durée totale de l'éducation précédant le supérieur, qui en Italie se termine à 18-19 ans, tandis que dans la majorité des autres pays européens elle dure un an de moins; ce qui donne à nos jeunes gens une sorte de handicap dans un marché du travail de plus en plus européen, voire global. Face à ce problème, le projet prévoyait d'unifier l'école primaire de cinq ans et l'école 'media' de trois ans dans un seul cycle de sept ans dit «école de base», ainsi réduisant d'un an la durée des études. C'était le point le plus délicat de la réforme, car l'école primaire et l'école «media» ont des traditions et une organisation

très différentes, ce qui d'ailleurs crée souvent des difficultés aux élèves au moment du passage; en plus, les enseignants des deux cycles ont de différents titres d'étude et salaires: des syndicats des professeurs de l'école «media» se sont opposés à la réforme en craignant que leurs inscrits perdraient leur prestige en se mêlant aux instituteurs. Du reste, on n'était pas parvenu à définir comment les deux catégories auraient partagé les classes et les matières. Pour adoucir les difficultés, dès les premières ébauches de la réforme on a commencé à créer des établissements «compréhensifs», où l'école primaire et «media», et l'école maternelle aussi, sont unifiées au point de vue administratif et vivent dans une étroite communauté, ce qui les pousse à aborder les problèmes de la continuité didactique. Cette innovation, qui concerne à présent à peu près 40% des établissements, constitue l'héritage le plus important qui est resté de la réforme avortée.

En même temps, on a prolongé l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de quinze ans – une mesure qui était déjà devenue loi, mais que la nouvelle majorité politique s'est pressée d'abroger.

Le deuxième problème que le projet abordait est celui de la «dispersion scolaire», c'est-à-dire que trop d'élèves abandonnent l'école avant d'acquérir un certificat. Dans ce but, on visait à faire des premiers deux ans après l'école de base un cycle d'orientation, en éloignant le choix définitif d'une filière et en facilitant le passage d'une filière à l'autre. À vrai dire, ce point avait perdu presque toute sa force d'innovation lorsqu'on est passé des documents d'intention à la loi approuvée en 2000 par un parlement dont les membres (sans différence de parti) sont préoccupés seulement de sauvegarder l'identité du lycée classique, l'école d'élite fréquentée par pas plus de 10% d'élèves, - et la seule qu'il connaissent.

Un troisième but déclaré du projet était de réduire, sinon combler, le fossé qui sépare l'éducation de la formation professionnelle. Il s'agit là entre autres du fait qu'en vertu d'un article de la Constitution la formation professionnelle est confiée aux régions, qui à leur tour la confient à une variété d'organismes publiques et privés. On a beaucoup parlé d'une reconnaissance réciproque des titres et des compétences acquises dans les deux systèmes, éducation et formation, mais je n'ai pas vu de mise en oeuvre concrète. Enfin, une réforme de la Constitution approuvée d'une façon un peu hâtive par la majorité de centre-gauche à la fin de la législature en 2001 a renforcé les pouvoirs des régions à ce sujet. Jusqu'à présent, nos établissements d'éducation professionnelle, l'équivalent des lycées professionnels en France, ont été gérés par l'état, et ils ont eu une importante fonction de repère d'un certain type d'étudiant; si à présent on va les confier aux régions, qui en général ne sont pas préparées à cette tâche, ce n'est pas seulement l'effet de l'idéologie de la «devolution» soutenue par la majorité de droite, c'est aussi l'effet de l'imprévoyance de l'autre coalition.

En conclusion, l'esprit du projet visait à conjuguer une plus grande efficacité du système d'éducation avec une plus grande égalité des opportunités. On ne pourrait pas critiquer ces objectifs, mais on a abordé avec trop de lenteur et d'incertitude les complexes problèmes qu'on soulevait, au moment où en même temps on mettait en oeuvre l'autonomie des établissements.

3. Depuis 2001 la nouvelle majorité s'est pressée d'abroger toute loi et décret récent, sauf l'autonomie, et la réforme a recommencé du début. Elle a abouti à un nouveau règlement de l'école primaire et «media» (les cycles restant les mêmes qu'auparavant), qui est entré en vigueur dès 2004, tandis que pour le secondaire il faudra attendre au moins 2006 (mais pour quelqu'un il ne s'agit pas là d'une attente, mais d'un espoir: celui de ne rien voir réalisé).

Les lignes directrices de ce nouveau début sont bien définies au point de vue idéologique: elles sont résumées dans les «trois i» qui ont marqué la campagne électorale du président Berlusconi: «inglese, informatica, impresa» (anglais, informatique, entreprise). C'est-à-dire l'école qui vise avant tout à l'efficacité économique dans la société du libre marché. Mais si de l'idéologie on descend aux faits, que trouve-t-on?

- l'enseignement de l'anglais a bien été introduit dès la première année de l'école primaire (CP), au lieu de la troisième (CE2), mais dans l'école «media» on devrait enseigner deux langues étrangères avec le montant horaire qui jusqu'à présent suffisait à peine pour une; je laisse à vous d'évaluer si moins d'heures réparties sur plus d'années sont une voie pour améliorer l'apprentissage des langues;

- la matière qui dédiait plus de temps à l'approche à l'ordinateur dans l'école «media», c'est-à-dire «éducation technique», a presque disparu des plans d'études.

Quant à l'entreprise, peut-être ne sais-je pas bien lire, mais je n'ai pas trouvé de traces de ce principe éducatif ni dans les objectifs, ni dans les «profil» (descriptions) qui ébauchent, en fonction de finalités générales, le portrait de la jeune personne idéale qui devrait sortir de l'école nouvelle.

Pour parler au sérieux, l'inspiration que j'aperçois dans les nouveaux règlements n'a pas l'air de l'idéologie de la modernité, mais plutôt celui de la nostalgie, le «nostos», le retour, étant vers l'école que j'ai fréquentée il y a un demi siècle. Voyons:

- dans l'école primaire, depuis 1985, les instituteurs travaillaient en équipe, deux ou trois par classe; à présent on rétablit la primauté d'un enseignant de classe;

- l'horaire par semaine est réduit et on ne comprend pas quel sera le sort des expériences de «plein temps», qui sont jusqu'à présent assez répandues;

- on ne parle plus de s'efforcer d'«individualiser» l'enseignement, c'est-à-dire de combler la disparité des opportunités entre les élèves relevant de leur origine sociale, voire ethnique; au lieu de cela, on parle de «personnaliser» les plans d'études, ce qui pourrait signifier tracer des parcours différents selon les différentes «attitudes» que les élèves montrent au début;

- enfin, on rend plus marqué le sillon entre l'éducation scolaire et la formation professionnelle: le choix est placé à treize ans, après l'école «media», et même dans celle-ci on parle de donner à la dernière année un caractère «d'orientation», ce qui pourrait signifier que l'élève de douze ans est déjà adressé vers un choix .

Si j'avais le temps de m'arrêter sur les objectifs d'apprentissage qui ont été rédigés pour chaque matière – ceux des écoles primaire et «media» déjà en vigueur, ceux des lycées circulant d'une façon encore officieuse – je pourrais montrer comment c'est encore là la nostalgie du passé qui domine.

Je laisse à vous de juger s'il y a correspondance entre la stratégie de ces réformes et la «stratégie de Lisbonne» - je pense notamment au passage du document de Lisbonne qui recommande de «surmonter les barrières qui séparent de longue date les différentes filières traditionnelles de l'éducation et de la formation». Quant à l'objectif de «Actualiser la définition des compétences de base», je ne sais que dire: notre gouvernement a tout simplement banni le terme «compétence», car il paraît que c'est trop révolutionnaire: ça sent le communisme...