

# Les districts scolaires en Italie : un exemple de gestion participative

Autor(en): **Fibbi, Rosita**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bildungsforschung und Bildungspraxis : schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft = Éducation et recherche : revue suisse des sciences de l'éducation = Educazione e ricerca : rivista svizzera di scienze dell'educazione**

Band (Jahr): **3 (1981)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-786445>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Les districts scolaires en Italie: Un exemple de gestion participative

Rosita Fibbi

*Le texte présente l'expérience italienne des districts scolaires selon les deux optiques qui soutiennent la réforme, à savoir la décentralisation et la participation. En effet, la proposition des districts reflète la nécessité d'une répartition plus fonctionnelle des compétences prévisionnelles et gestionnaires entre les instances diverses appelées à intervenir dans l'administration scolaire. Cette redistribution tient compte de l'émergence de nouveaux acteurs sociaux autour de l'école, devenue, dans les débats des années 70, enjeu de société.*

*En deuxième lieu les districts se veulent une réponse à une demande accrue de participation de la part des enseignants ainsi que des parents et des élèves, tendant à rompre la logique bureaucratique qui régit l'école.*

*La participation des premiers, naissant de la nécessité de redéfinir le rôle de l'enseignant en dehors d'une logique hiérarchique, ouvre des possibilités dans la perspective de l'autonomie culturelle; la participation des parents et des élèves, en affranchissant ces derniers du rôle d'objets d'éducation, vise à rétablir un sain rapport entre la formation et le «territoire», le contexte dans lequel opère l'école. Généreux dans sa conception, le district n'a pas résisté à la mise en pratique et montre déjà, peu d'années après son introduction, la nécessité d'une profonde révision de ses modalités de fonctionnement.*

*«La participation de l'individu s'opère non seulement avec sa «conscience réelle» mais avec les «consciences possibles» de sa socialisation». (Lucien Goldmann)*

## Introduction

Le district scolaire a été conçu comme «l'innovation la plus qualifiante, la charnière de tout le système de démocratisation de l'école prévu par la loi sur le statut juridique des enseignants». Ceci est d'autant plus vrai qu'«il ne concerne pas seulement les enseignants mais la société civile; il n'implique pas seulement l'école publique mais une variété d'activités de formation et culturelles, extra et post-scolaires» (Visalberghi, 1974). Le district scolaire possède presque les caractéristiques d'un mot d'ordre, d'un symbole condensant l'effort de renouvellement de l'école italienne qui passe par la redéfinition de ses objectifs dans la perspective de l'éducation permanente, par une nouvelle définition du rôle et du profil du personnage clé de la structure scolaire, l'enseignant, par une nouvelle ouverture de l'institution vers son environnement. Le district se pose en perspective comme une innovation à différents niveaux; sa problématique traverse toutes les sciences de l'éducation: de la philosophie à la pédagogie, du droit administratif à la gestion, à la planification scolaire et extra-scolaire, de l'économie à la sociologie et à l'analyse comparée. Nous nous limiterons à considérer la seule expérience italienne. Ainsi faisant, nous ne voulons pas méconnaître l'importance que des structures analogues ont revêtue et revêtent dans d'autres contextes. Nous avons pourtant été frappés par le degré d'imbrication des différents plans institutionnels, politiques et théoriques au sujet du district scolaire italien.

Les paragraphes suivants permettront d'avoir un aperçu des différents aspects de cette innovation et des débats qu'elle suscite.

## 1. Le contexte historique et institutionnel

### 1. 1. Le district scolaire et la programmation

On ne peut guère apprécier la valeur propositionnelle de l'hypothèse du district, sans la situer dans le contexte du débat qui se développe en Italie entre les années 60 et 70 autour de la programmation.

Nous pourrions considérer le Rapport préliminaire au programme économique national 1971 – 1975 (1), mieux connu sous le nom de Projet 80, comme pierre angulaire de ce débat: il représente en effet un remarquable effort politique et culturel qui relance le discours sur la programmation en lui conférant une perspective plus ouverte.

Le Plan est conçu comme un cadre de référence global, par rapport auquel il faut vérifier la cohérence des choix exprimés par une pluralité d'organes décisionnels: «le système de programmation est envisagé de façon flexible, comme moment de jonction entre décisions gouvernementales et réactions des autres systèmes» (Carabba, 1977: 181). Une telle philosophie de la programmation implique la nécessité d'un approfondissement des problèmes institutionnels.

En effet, le Projet 80 propose une réorganisation technique des administrations centrales, l'introduction d'un mécanisme de programmation budgétaire analogue à la rationalisation des choix budgétaires français; il fait en outre de l'institution des régions, prévue par la Constitution, le noeud de la stratégie de réforme de l'appareil public.

Une telle stratégie se fonde sur la constatation que, dans une société industrielle moderne, la fonction administrative de l'Etat est de type discrétionnaire et politique; il en découle la nécessité de rechercher parallèlement à l'efficacité du service administratif des modèles de contrôle démocratique.

Le Projet 80 dans son ensemble repose sur trois principes: la démocratisation, la participation et l'autonomie. «La transformation de l'action administrative en une action programmatrice exige non seulement une décentralisation organisationnelle, mais également une *démocratisation des modes de gestion* (souligné dans le texte) permettant la critique directe et la participation des citoyens» (Ruffolo, 1973: 100).

C'est justement dans le cadre du Projet préliminaire de programme (2), largement inspiré par le projet 80, qu'on envisage la création à titre expérimental des districts scolaires en Lombardie.

## 1. 2. La décentralisation régionale

Les tentatives de décentralisation et de démocratisation, brièvement esquissées auparavant, trouvent une première réponse avec la création en 1970 des régions à statut ordinaire (3). «Au cours des années 70, les groupes monopolistiques et les mouvements de masse se trouvent d'accord, bien qu'avec des objectifs profondément différents sinon opposés, sur la création d'un organisme politique décentralisé de rayonnement régional. Cet organisme devrait remplir quelques fonctions importantes qui relevaient de l'Etat central; il devrait également mettre sur pied les infrastructures et les services sociaux indispensables et les gérer au niveau du territoire de façon efficace et selon les principes de la programmation» (Merloni e Urbani, 1977: 40)

La région est conçue non pas comme un organisme doté de compétences sectorielles, mais comme un organisme de gouvernement territorial.

Ce qualificatif – territorial – souligne le fait que la recomposition des compétences du nouvel organisme s'opère en fonction des besoins de la zone administrée plutôt qu'en vertu du processus de déconcentration mis en place par le pouvoir central. En effet, dans les années 70 le concept de territoire se diffuse dans l'opinion publique italienne, après avoir été redécouvert par urbanistes, sociologues et politiciens.

Ce concept insiste sur les liens *d'appartenance fonctionnelle* de l'homme à son environnement ainsi que sur un espace structuré par l'organisation sociale.

Dans ce cadre, délimité et rapproché de l'action sociale, se développent de multiples formes de participation des citoyens à la gestion de la vie commune.

En 1971 est également votée la loi pour le développement des zones de montagne: l'on crée ainsi les communautés de montagne, organisme de droit public, d'étendue plus large que la commune et ayant pour compétence la programmation économique et territoriale de la zone (4).

De nombreux obstacles ont entravé la mise en place rapide d'une véritable décentralisation de l'Etat vers les régions tels que la fragmentation des compétences attribuées, l'inadéquation des ressources financières dévolues, le maintien des structures centrales malgré la constitution d'organismes régionaux (Modica, 1975); on peut pourtant considérer que la décentralisation régionale est définitivement inscrite dans le cadre politique et institutionnel italien. La stratégie de réforme de l'appareil public, telle que proposée dans le Projet 80, se pose comme réponse à la crise de «governability» d'un système bureaucraté et corporatif résultant d'un Etat toujours plus interventionniste et producteur de bien-être» (Burnham, 1978).

## **2 Le concept de district**

### **2.1 Emergence du concept**

Nous pouvons sans autre affirmer avec Codignola que la naissance du district scolaire a une matrice nettement politique. La Commission nationale d'enquête sur l'état et le développement de l'instruction publique de 1963 propose la création du district comme base territoriale optimale pour la programmation des constructions scolaires (Codignola, 1977 : 13). Le Projet 80 de 1969 voit dans les districts scolaires une nouvelle répartition des compétences relatives à la formation entre l'Etat et les gouvernements locaux: à la tâche de programmation des constructions scolaires s'ajoute la fonction de centre d'expérimentation éducative. La première exigence de rationalisation se précise en fonction de l'objectif qui est celui de permettre un accès effectif de tous les citoyens à tous les niveaux de scolarité: apparaît ici l'idée de «droit à l'étude», notion riche en développements théoriques et sociaux ultérieurs (Sous cette notion, on développera en effet au cours des années 70 une politique orientée d'assistance scolaire ainsi que de formation d'adultes – par exemple le système de congé-formation dit des «cent cinquante heures»).

Au Parlement, le district scolaire est proposé lors des discussions sur la réforme de l'enseignement secondaire supérieur en vue d'une programmation territoriale des types d'établissements et d'une convergence des filières.

Au niveau de la loi enfin, le district scolaire apparaît en 1973 dans le cadre de textes sur le statut juridique des différentes catégories de personnels de l'école et sur l'institution des nouveaux organes collégiaux de gestion; cette loi est connue sous le nom de «gestion sociale de l'école».

La pluralité des dimensions émergeant à l'occasion des débats théoriques et politiques successifs met en lumière l'évolution ainsi que l'enrichissement du concept de district.

### **2.2 Signification du concept**

Le concept de district se forme autour de la nécessité d'une programmation et d'une rationalisation des activités éducatives à laquelle s'ajoute la demande de participation issue du phénomène de la scolarisation de masse, des mouvements estudiantins, de la revendication/reconnaissance du droit à l'étude.

En transposant les raisonnements de Maccacaro, nous pourrions dire que l'institution scolaire «a été investie par un processus critique qui, partant de l'analyse du fonctionnement et passant par un projet de définition de fonctions, a débouché sur la demande de participation de l'usager-instituant au gouvernement de l'institution» (Maccacaro, 1977 : 38).

Le concept de district est sous-tendu par une logique technico-politique qui s'articule dans le rapport efficacité-participation, où le terme participation recouvre une action collective tendant à établir les critères d'évaluation de l'efficacité.

### 2. 3 District et éducation permanente

L'intervention réformatrice est appelée par la crise des structures formatives et la crise générale du pays. La scolarisation de masse reflète une augmentation de la demande d'instruction, liée à son tour à un important développement du système de production et de l'emploi. La réforme de l'enseignement secondaire inférieur de 1962, marquée par son caractère global et unitaire, se situe dans ce contexte.

La réforme de l'enseignement secondaire inférieur de 1962 se situe dans ce contexte puisqu'elle a comme but l'accès effectif des jeunes à ce type d'enseignement par le biais de l'élimination de toute filière et/ou présélection à l'intérieur des 8 années de scolarité obligatoire. Le rapport avec la réalité sociale devient nécessaire et fonctionnel pour la réalisation d'une école véritablement démocratique: «la fonction éducative concerne tant l'école que la société» (Franchi, Samek, 1978). On retrouve ainsi les grandes options synthétisées dans le rapport Faure pour l'UNESCO «Apprendre à être».

La formation y est conçue comme un processus continu, non limité à une période précise de la vie, qui se développe à travers de multiples instruments de formation – en autres l'école – dont les liens avec la réalité sociale et économique sont garantis par une participation de la population à la gestion des activités de formation.

Afin de préciser la perspective, le rapport Faure ajoute: «au lieu de déléguer les pouvoirs éducatifs à une structure unique, verticalement hiérarchisée et constituant un corps distinct à l'intérieur de la société, ce sont tous les groupes, associations, syndicats, collectivités locales, corps intermédiaires qui doivent prendre en charge pour leur part une responsabilité éducative» (Faure, 1972).

B. Schwartz développe cette perspective humaniste en présentant le concept d'éducation permanente comme «l'intégration des actes éducatifs dans un véritable continuum dans le temps et dans l'espace, par le jeu d'un ensemble de moyens institutionnels, matériels, humains qui rendent cette intégration possible» (Schwartz, 1973 : 57).

Sa réflexion se fonde en effet sur les critiques les plus pénétrantes formulées à l'encontre de l'école: sa fonction de reproduction sociale, la fragmentation de ses réponses aux exigences de l'époque et l'inefficacité découlant du manque de coordination entre instances éducatives, sa nature d'institution fermée aux sollicitations extérieures.

Afin de surmonter ces obstacles, B. Schwartz préconise un système de formation pouvant répondre aux principes de:

- globalisation des interventions, qui prend en compte la totalité de l'homme et qui présuppose une meilleure coordination des actions
- égalisation des chances, à travers une discrimination positive en faveur des couches sociales et des zones les plus défavorisées
- participation de la population au façonnement et à la gestion des structures éducatives (Conseil de l'Europe, 1978).

Le «district éducatif et culturel» se présente alors comme le cadre fonctionnel permettant de mettre en pratique ces options. C'est «l'unité souple et intégrée de prestations éducatives regroupant les services et harmonisant l'action des différentes institutions qui interviennent dans le secteur éducatif» (Schwartz, 1973 : 211).

### 3. Les organes collégiaux de l'école

Les décrets à l'origine des districts prévoient en réalité l'introduction de la gestion sociale de l'école par le biais de la constitution d'organes collégiaux. On crée ainsi les organes de base auxquels participent, à côté des enseignants et du directeur, les représentants des familles et, dans les écoles supérieures, les représentants des élèves. Cette composition se retrouve dans les conseils inter-classes, de classes et dans le conseil de discipline des élèves. On reconnaît et on réglemente également les assemblées des élèves et des parents. Au niveau des organes de base, la compétence consultative s'étend à l'action éducative et didactique. Il est important de noter la création du collège des enseignants et du comité d'évaluation des enseignants sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Au niveau intermédiaire se situe le conseil d'établissement, encore une fois caractérisé par la présence exclusive du personnel de l'école – à savoir le personnel de direction, d'enseignement et d'administration – des parents et des élèves. Sa compétence recouvre le fonctionnement administratif et didactique de l'établissement.

Figurent en dernier lieu les organes à compétence territoriale, tels que le conseil de district, le conseil provincial et le conseil national de l'instruction publique. On remarque dans ces instances la présence des représentants de l'environnement socio-économique à l'intérieur duquel opère l'école, bien que selon des proportions différentes: cette présence, significative dans les districts, se réduit dans le conseil provincial et devient presque uniquement symbolique au niveau du conseil national.

Dans le conseil de district, à côté du personnel de l'école, des parents et des élèves, siègent les représentants des administrations locales, des associations et des institutions culturelles, des syndicats et des milieux patronaux. Le conseil élabore le plan des activités para, extra et inter-scolaires ainsi que les initiatives se réclamant de l'éducation permanente, coordonne les services d'assistance scolaire et d'orientation professionnelle, formule des propositions quant à la localisation des services et des structures scolaires.

Le conseil provincial a des attributions largement analogues à celles du district (Mauceri, Quercioli, 1978 : 59); par contre, sa composition relève une nette prépondérance des représentants issus du milieu scolaire – enseignants et personnel administratif. Enfin, le conseil national détient une fonction consultative auprès du Ministre de l'instruction publique en matières légale et réglementaire (5).

De ce bref aperçu de la législation, il apparaît évident que les organes collégiaux se situent à mi-chemin entre la traditionnelle gestion technico-bureaucratique de l'école et une gestion participative où les forces sociales contrôlent et se chargent de cet instrument de reproduction sociale: à preuve, le savant dosage dans la composition de ces organes, la nature indéterminée des compétences attribuées, le privilège constant accordé dans les moments décisionnels à l'appareil scolaire au détriment des forces extérieures.

Compte tenu de ces ambiguïtés, le district ne constitue pas une réponse adéquate à la demande et volonté de participation exprimées à travers le questionnement étudiantin, les expériences concluantes menées dans le cadre scolaire et les mouvements sociaux qui secouent l'Italie de l'automne chaud de 1969 jusqu'aux premières années 70. Cette volonté de devenir protagonistes de la vie sociale explique le refus de déléguer à qui que ce soit – institutions, technocratie, partis, syndicats – un quelconque pouvoir décisionnel (6).

#### 4. Les forces en présence comme révélatrices du rapport cité-école

Il est utile maintenant de procéder à une analyse de la composition des organes collégiaux pour révéler les éléments d'innovation du district relatifs au rapport Cité-Ecole.

Le district est conçu comme «bassin d'usagers» dans lequel un service (7), en l'occurrence scolaire et de formation, s'organise en fonction des besoins/exigences des utilisateurs de service. On dénombre à l'heure actuelle 760 districts en Italie, regroupant en moyenne 72.000 personnes sur une surface de 380 km<sup>2</sup> pour une population scolaire de 15.000 élèves environ (Samek, Ranci Ortigosa, Tomai, 1978: 59).

##### 4.1 Le nouvel «opérateur scolaire»

En nous référant à la manière dont les décrets touchant les organes collégiaux sont nés en même temps que la définition du statut juridique du personnel de l'école et à la manière dont les forces syndicales des enseignants ont agi à cette occasion, il est légitime de parler d'un nouveau profil d'opérateur scolaire s'appliquant aux enseignants.

Auparavant en effet, ces derniers se devaient de refléter l'idéal de G. Gentile (8) de l'homme-éducateur; le rapport entre l'enseignant et l'Etat se présentant comme «un rapport éthique, de loyauté auquel seul pouvait accéder celui qui, par sa mentalité et ses inclinations, vivait et agissait conformément aux tendances idéales et pratiques propres à l'Administration» (Rizzi, 1975 : 53).

Un tel profil de «vestale de la classe moyenne» ne pouvait résister facilement à l'impact de la scolarisation de masse. Cette dernière entraînait en effet la décadence de la fonction de l'école comme vecteur de la mobilité / régulation sociale; elle impliquait aussi la prise de conscience croissante de la fonction de reproduction sociale assignée à l'école; elle débouchait sur la contestation de cet état de fait par les étudiants d'abord, puis par les enseignants. Or, de par leur poids budgétaire – ils absorbent plus de 90% du budget de l'instruction publique – et leur poids social, les enseignants détiennent une position clé dans l'univers scolaire.

Si, avec les décrets de 1974, une conception sélective et verticale prévaut encore dans certaines normes relatives au recrutement du personnel enseignant et de direction – pour laquelle on avait pourtant proposé une procédure d'élection –, l'optique bureaucratique se trouve affaiblie par l'institution du comité pour l'évaluation du service des enseignants. Ainsi soustraite au contrôle hiérarchique, l'évaluation s'exprime collégalement et tend à être une vérification collective de l'orientation du travail.

La rupture du rapport de «féauté» entre Etat et enseignants – malgré l'indétermination qui en découle quant aux objectifs généraux de la formation et malgré l'incertitude quant à la fonction sociale assignée explicitement aux principaux protagonistes des processus éducatifs – ouvre des possibilités nouvelles dans la perspective de l'autonomie culturelle, de l'auto-gouvernement démocratique et de la décentralisation à vocation pluraliste, revendiquées traditionnellement par les forces vives de l'enseignement, dans la perspective d'un nouveau rapport avec le territoire – le contexte dans lequel on opère. Mais l'ambiguïté de la réalisation réside dans la logique, interne à la catégorie socio-professionnelle des enseignants, qui prévaut en dernier lieu: auto-gouvernement des enseignants et non auto-gouvernement de l'école. En fait, la composante extra-scolaire des organes collégiaux s'avère largement minoritaire – exception faite pour le conseil de district – et d'autre part, le pouvoir central garde ses propres instances auxquelles il se borne à juxtaposer les organes collégiaux.

## 4.2 Les familles

La plus grande souplesse des institutions éducatives, souhaitée par le rapport Faure, se référerait à une nouvelle conception des rapports Cité-Ecole.

L'hypothèse de la cité éducative (9), reprise dans le débat italien, se présente comme argument et soutien pour ceux qui optent pour une école publique reflétant de plus près la société religieuse et civile (Sarracino, 1977).

En conséquence, au niveau de la gestion « sociale » de l'école, un choix tranché s'exprime en faveur des familles et des enseignants comme axes principaux de l'opération de réforme. La famille, première structure de socialisation, étend sa protection sur l'enfant à travers le contrôle communautaire et sur l'école en tant que deuxième instance de socialisation.

La participation des familles se situe à mi-chemin entre le retour à une gestion privée et individuelle de l'éducation des enfants et l'aspiration à utiliser de manière alternative l'école – service public par le biais d'une pleine participation des parents à direction et au contrôle de l'institution.

La figure des élèves s'estompe: les organes collégiaux les situent toujours à côté des parents, et en fait soumis à tutelle. Et pourtant, concernés au premier chef par la crise de l'école, ils avaient été de par leur contestation le moteur du mouvement de renouvellement débouchant sur la gestion participative.

## 4.3 Les forces sociales

Le même caractère central du rapport société-école est interprété par d'autres selon l'axe école-village/quartier-société: principalement il s'exprime à travers le lien entre organes collégiaux et système de gouvernement local, où « la démocratie scolaire est envisagée comme projection et articulation de la démocratie locale » (Samek, Ranci-Ortigosa, Tomai, 1978 : 9). Dans le conseil de district – reflet du territoire et donc in primis des activités économiques – siègent les représentants des syndicats de travailleurs et des milieux patronaux, permettant ainsi de mettre en lumière les interrelations entre formation et production; on y trouve également les communes comme garantie de l'expression d'exigences d'ordre général.

Cet enchevêtrement de représentations donne au district un potentiel de gestion de la communauté. L'école, un des plus importants agents de formation, doit « trouver dans le territoire un souffle constant pour son développement, reconnaître au travail une fonction éducative essentielle, identifier les conditions d'une connaissance critique nécessaire pour construire des objectifs professionnels en accord avec le développement économique du territoire » (Codi gnola, 1977 : 57). Une telle optique pose évidemment le problème des programmes scolaires, du rapport entre la culture qu'ils véhiculent par rapport à la culture quotidiennement vécue par la « communauté », problème au centre des préoccupations de plusieurs équipes de recherche (10).

On doit mentionner en dernier lieu que, dans le contexte italien, la juxtaposition du monde du travail et de l'école constitue un pas important vers le rapprochement entre formation humaniste et formation professionnelle, un des objectifs clairement posés par les mouvements progressistes pour la réforme de l'école, que ce soit aux niveaux secondaire inférieur (cf supra paragraphe 2.3) ou supérieur.

## 5. Des hypothèses aux réalisations

Le décalage entre les intentions de réforme et les réalisations objectives apparaît clairement à la lecture des chapitres précédents; un abîme selon d'aucuns, qui ont défini cette réforme comme inspirée par la même logique que celle du « Gattopardo » – le système scolaire devient



différent pour demeurer lui-même (Rodano, 1973 : 8). Une telle affirmation – extrêmement pessimiste – traduit donc la conscience des limites que l'idée de district a rencontrées au moment de sa mise en oeuvre, ainsi que la nécessité de suivre les développements concrets ultérieurs pour vérifier les potentialités utilisées. Aujourd'hui, à la veille du premier renouvellement des conseils de districts, on considère presque unanimement que les expériences de participation sociale sont entrées dans une voie sans issue.

Au cours des derniers mois, les étudiants ont démissionné en masse pour dénoncer la paralysie et la «perte de vitesse» de ces organes et ont demandé la renvoi des élections.

Les districts et les autres organes collégiaux ont ressenti en effet les conséquences des zones d'incertitude laissées par le législateur. Ceci est le cas pour l'articulation entre les nouvelles structures à gestion participative et les «terminaux» hiérarchiquement organisés et répartis sur le territoire de l'administration centrale, ayant survécu à l'impact de la participation (11). Ceci est encore le cas pour le manque de pouvoir réel à l'intérieur de compétences multiples, mal définies et mal réparties. Ont également pesé la fermeture de l'appareil scolaire aux stimulations extérieures, la structure bureaucratique, le manque de rapports avec le milieu culturel environnant. Les erreurs ont été payées en termes de disponibilité à participer: même le très attentif rapport officiel du Centro Studi Investimenti Sociale (CENSIS) reprend les termes de ces critiques et demande une refonte des organes de participation; il est intéressant de noter que ce rapport suggère la mise en place d'un processus d'expérimentation au niveau du contenu et des modalités du rapport école-territoire, dont les éléments d'innovation pourraient être généralisés par la suite (CENSIS, 1979 : 114).

Il ne faut cependant pas sous-estimer la portée des multiples expériences de participation, des études et des recherches, inconcevables quelques années auparavant et qui ont vu souvent les universités s'ouvrir sur la Cité, se charger de problèmes nouveaux et intervenir directement comme support à une dynamique sociale mise en route par les districts (cf l'Action éducative de F. Susi à Rome, l'intervention d'animation de P. Orefice à Naples, l'étude de R. Semeraro dans le Veneto, etc.).

## **6. En guise de conclusions**

### **6.1 Un modèle de gestion participative?**

L'introduction des districts correspond-elle véritablement aux débuts de la gestion participative des activités de formation?

Le système scolaire italien a été, dans son origine et sa gestion, marqué par l'autoritarisme jacobin et napoléonien, fonctionnant en régime de liberté contrôlée par rapport au pouvoir politico-administratif: il hérite en bloc de la logique bureaucratique.

Pourtant, la réglementation des organes collégiaux semble contredire point par point les normes énoncées par M. Weber pour un bon fonctionnement bureaucratique. C'est ici que réside peut-être la raison de la non-«intégration» de la gestion participative et de sa tentative de marginalisation par l'appareil ministériel. En effet, ainsi que nous l'avons déjà noté, les nouvelles structures de gestion se juxtaposent aux anciennes, tandis que ces dernières conservent un droit de regard sinon de contrôle sur les premières.

Les innovations les plus importantes reprises par les textes officiels consacrent le fait que «l'école n'est pas l'affaire réservée du ministre de l'instruction publique et de son appareil, mais plutôt un condominium exercé à trois: bureaucratie ministérielle, administrations locales et enseignants» (Franchi-Samek, 1978 : 49).

Une première lecture formelle et statique des districts pourrait indiquer que cette innovation se solde par une affirmation des tendances corporatistes face à la bureaucratie. En effet, les échéances électorales ont marqué une lente prise de conscience et un renforcement de la volonté de participation qui traversent virtuellement toutes les composantes de l'expérience collégiale. C'est ce dernier processus qui va déterminer en dernière analyse le profil du modèle de gestion de l'école italienne. Dans cette phase de mise en pratique, ainsi que de contestation, de la gestion participative, le district éducatif et culturel de B. Schwartz a exercé, à notre avis, une importante influence. En effet, le district italien a un rapport sinon de filiation, du moins de parenté avec la conception de B. Schwartz: cette convergence théorique objective, la clarté des finalités et la lucidité des propositions ont catalysé le débat en Italie.

## 6.2 Problématique posée par les districts et perspectives d'étude

Le district, tributaire d'une logique rationaliste, pose essentiellement le problème de l'offre de possibilités de formation et de la cohérence interne de cet ensemble mesurée non pas en termes abstraits mais rapportée à l'échelle régionale.

Cette perspective du district est néanmoins limitée en ce sens qu'elle ne conçoit pas encore un rapport direct entre *offre et demande de formation*. Cette dernière se manifeste en effet de façon médiatisée à travers une représentation par catégorie: milieu économique, administrations locales.

La figure du parent demeure importante: de plus un souci d'équilibration entre offre et demande de formation nous semble requérir un rapprochement entre la figure du parent-usager, et du parent-adulte-vivant-dans une communauté et de l'adulte partenaire, «s'appropriant» des activités formatives dans l'esprit d'une responsabilité sociale» (Henripin, 1978: 94).

Ceci renvoie au concept de communauté qui se présente, au premier niveau, comme sous-système de l'ensemble social. Il demeure néanmoins un axe de référence, aux contours indéterminés, faisant appel à des apports anthropologiques, géographiques et sociaux marquant des optiques souvent divergentes sur la dynamique sociale; son intérêt premier par rapport à l'école a été celui d'en montrer l'éloignement de la réalité environnante.

L'action éducative se confronte avec un espace objectif, territorial et administratif et un espace subjectif, tel qu'il est vécu par les acteurs; la communauté représente cet espace subjectif, la décentralisation traduisant la notion d'espace objectif.

Aux niveaux éducatifs et culturels, la décentralisation répond à un souci de meilleure distribution hiérarchisée et aboutit, au mieux, à la démocratisation de la culture, prônée par les esprits libéraux du siècle dernier; la démocratie culturelle correspond par contre à la reconnaissance de la légitimité d'une pluralité des lieux de décision et d'élaboration culturelle.

C'est justement cette problématique que l'on retrouve dans les plus récentes études suisses de M. Basand, P. Furter, S. Guindani qui recherchent les référentiels spatiaux de la culture et de l'école, en cassant la verticalité de l'espace administratif pour retrouver l'horizontalité des dimensions territoriales.

## **Die Schulbezirke in Italien: Ein Beispiel von Mitbestimmung**

*In diesem Artikel wird das italienische Modell der Schuldistrikte nach den beiden Hauptaspekten dargestellt, die aus der Reform hervorgehen, d. h. Dezentralisierung und Mitbestimmung. Das Konzept der Distrikte entspricht dem Bedürfnis einer funktionelleren Verteilung der zuständigen Planungs- und Verwaltungskompetenzen des Schulwesens.*

*Diese Verteilung berücksichtigt die neuen Sozialagenten im Bereich der Schule, deren Funktion in der Gesellschaft während der siebziger Jahre etliche Kontroversen aufgeworfen hat. Andererseits sollen die Distrikte einer steigenden Mitbestimmungsforderung seitens der Lehrer sowie auch der Eltern und Schüler nachkommen, und somit dem Bürokratismus in der Schule abhelfen. Die Mitbestimmung der ersteren, als Antwort auf eine neue Definition der Lehrerrolle außerhalb einer festen Hierarchie, öffnet neue Möglichkeiten in Hinsicht auf eine kulturelle Autonomie. Die Mitbestimmung der Eltern und der Schüler, welche nicht mehr als Erziehungsobjekte angesehen werden, ist darauf ausgerichtet, eine neue Beziehung zwischen der Ausbildung und dem «territorio», d. h. dem Wirkungsfeld der Schule, zu schaffen.*

*Obwohl das Konzept der Schuldistrikte relativ breit angelegt war, ist seine Realisierung auf viele Schwierigkeiten gestossen und teilweise gescheitert. Folglich muss es bereits wenige Jahre nach seiner Einführung hinsichtlich seiner effektiven Verwirklichungsmöglichkeiten überprüft werden.*

### **The school districts in Italy: An example of participatory management**

*The text presents the Italian experiment in the school districts according to the two aspects which inspire the reform: decentralisation and participation.*

*The districts' proposition reflects the need for a more functional distribution of planning and managerial tasks among the diverse parties called upon to intervene in educational administration. The new distribution takes into account the emergence of new social actors involved in the school debates of the seventies.*

*Secondly, these school districts regard themselves as an answer to an increasing demand for participation on the part of teachers, parents and pupils, which tends to break the bureaucratic logic that runs the school system.*

*The participation of the teachers, born of the need to redefine the role of the educator outside of the hierarchical system, opens the door to new possibilities in the perspective of cultural autonomy.*

*The participation of the parents and the pupils, in removing from them the role of «educational objects», hopes to reestablish a healthy relationship between education and «territory», the contexte in which the school operates. Although quite innovative in its conception, the district did not prove itself as successful as expected and shows, a few years after its introduction, the necessity for a serious reform of its functioning.*

### **NOTES**

- 1 Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975, Ministero del Bilancio e della Programmazione, Roma, 1969.
- 2 Documento programmatico preliminare, Ministero del Bilancio, Roma, 1971.
- 3 Par opposition aux régions à statut spécial déjà existantes et ayant des compétences et prérogatives particulières.
- 4 Le gouvernement régional décide de l'existence des communautés, en fixe le périmètre, édicte les lois cadres pour le développement économique de ces zones et en approuve les plans de développement.  
A cet égard, il serait intéressant d'esquisser un parallèle entre ce type de communauté de montagne et les «régions» suisses telles que définies par la Loi pour l'aide aux Investissements dans les régions de montagne (LIM) de 1974.
- 5 Pour plus de détails, voir: Ranucci, 1974
- 6 Voir à cet égard les mouvements syndicaux – italiens et européens – de l'époque, et d'autre part l'émergence de l'analyse institutionnelle, centrée sur la dialectique instituant-institué.
- 7 La réforme du service sanitaire prévoit également la subdivision du territoire en Unités sanitaires locales dont les limites devraient en principe être les mêmes que celles des districts scolaires
- 8 Ministre de l'instruction publique et philosophe idéaliste; il inspira la réforme du système scolaire italien de 1923.

- 9 Cf la conceptualisation de la communauté éducative in P. Orefice, *La comunità educativa : teoria e prassi*, Napoli, Ferrero, 1975.
- 10 Cf P. Furter, 1979; S. Guindani et M. Bassand, 1979; P. Orefice, 1978; R. Semeraro, 1979. Il faut noter cependant que ces auteurs tendent à mettre au second plan la discriminante sociale, en assumant comme prioritaire la discriminante spatiale, avec la thématique centre / périphérie. A cet égard l'hypothèse de Laporta nous semble intéressante: dépassant l'optique stérile d'une fonctionnalité de l'école / formation figée à la reproduction sociale, il assigne à l'éducation permanente la fonction de médiation culturelle entre dynamique sociale et dynamique culturelle telles qu'elles s'inscrivent dans le territoire (Laporta, 1979 : 10).
- 11 75% des parents, ainsi que 68% des élèves avaient participé aux premières élections en 1975.

## REFERENCES

- Burnham, W. D.*: «Crisis of governability», *The Washington Review of strategic and international studies*, July 78.
- Carrabba, M.*: *Un ventennio di programmazione 1954-74*, Bari, Laterza, 1977
- Censis*: XIII rapporto / 1979 sulla situazione sociale del paese, Roma 1979.
- Codignola, T.*: *Il distretto scolastico*, Firenze, La Nuova Italia, 1977.
- Conseil de l'Europe, Conseil de la Coopération Culturelle*: CCC/EP (77) 8 Révisé Education permanente, Rapport final, Strasbourg, 1978.
- Faure, E.*: *Apprendre à être*, Paris, Fayard, 1972.
- Franchi, G., Samek Lodovici, P.*: *Guida al distretto scolastico*, Roma, Editori Riuniti, 1978.
- Furter, P.*: Educational and regional disparities: a swiss research programme, *European Journal of Education* Vol. 14, No 3, 1979.
- Guindani, S. Bassand, M.*: *Culture vécue et résistance culturelle*, IREC, Lausanne, 1979.
- Henripin, M.*: «Les ambiguïtés et les difficultés inévitables de toute participation», *Prospectives*, Montréal, février-avril 1978
- Laporta, R.*: *L'autoeducazione delle comunità*, Firenze, La Nuova Italia, 1979.
- Maccacaro, G.*: «Riforma sanitaria e partecipazione: l'unità sanitaria», *Sapere*, n. 798, marzo 1977.
- Mauceri, C., Quercioli, F.* (a cura di): *Le funzioni del distretto*, Firenze, Guaraldi, 1978.
- Merloni, F., Urbani, P.*: *Il governo del territorio tra regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977.
- Modica, E.*: *Rapporto sulle regioni*, Roma, Editori Riuniti, 1975.
- Orefice, P.*: *La comunità educativa: teoria e prassi*, Napoli, Ferraro, 1975.
- Orefice, P.*: *MOTER: un modello territoriale di programmazione educativa*, n. 1: il progetto di ricerca, Napoli, Ferraro, 1978.
- Ranucci, C.* (a cura di): *La scuola nei decreti delegati*, Roma, Armando editore, 1974.
- Rizzi, R.*: *La scuola dopo i decreti delegati*, Roma Editori Riuniti, 1975.
- Rodano, M.*: «Distretto compromesso», *Riforma della scuola*, n. 3, 1974.
- Ruffolo, G.*: *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1973.
- Samek Lodovici, E., Ranci Ortigosa E., Tomai G., Aioldi, R.*: *Istituzione scolastica e ambiente sociale*, Milano, ISEDI, 1978.
- Sarracione, V.*: *Il distretto scolastico: linee teoriche strutturali e metodologiche*, Napoli, Ferraro, 1977.
- Schwartz, B.*: *L'éducation demain*, Paris, Aubier-Montaigne, 1973.
- Semeraro, R.*: *Il distretti scolastici tra decentramento territoriale e culture locali*, Milano, Franco Angeli ed. / Giunta regionale del Veneto, 1979.
- Susi, F.*: *Azione educativa, Movimento Collaborazione Civica*, Roma, 1978.
- Visalberghi, A.* (a cura di): *Il distretto scolastico*, Firenze, La Nuova Italia, 1974.

