



HAL
open science

Dispersion. Un regard sur les politiques de lutte contre le décrochage scolaire en région Lazio

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Dispersion. Un regard sur les politiques de lutte contre le décrochage scolaire en région Lazio. 2018. halshs-01760311

HAL Id: halshs-01760311

<https://shs.hal.science/halshs-01760311v1>

Preprint submitted on 6 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

DISPERSION

**UN REGARD SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE
DÉCROCHAGE EN REGION LAZIO**

Thierry Berthet
Aix Marseille Univ, CNRS, LEST,
Aix-en-Provence, France

Février 2018

1. Le contexte scolaire italien : une question de dispersion.....	5
1.1 Le système scolaire italien.....	5
L'école primaire.....	5
L'école secondaire.....	5
1.2 La notion de décrochage scolaire en Italie : une notion large et instable mais fondée sur l'inclusion.....	7
1.3. Les chiffres du décrochage scolaire.....	9
1.4. La question clé de la fréquentation scolaire.....	12
L'obligation scolaire en Italie.....	12
Obligation scolaire et obligation formative.....	14
1.5. Une variable clé des politiques éducatives : la structure des institutions publiques.....	15
1.6. Formation générale et professionnelle : quelles relations ? quelle place pour l'alternance ?.....	16
1.7 Des variations territoriales fortes et aux motifs divers.....	18
2. Action publique et décrochage scolaire en Italie : Une étude en région Lazio.....	21
2.1 Le processus de mise à l'agenda : chronologie.....	22
2.2 Les ressorts d'une mise à l'agenda.....	24
2.3 Les dispositifs publics de lutte contre le décrochage scolaire.....	30
Types d'instruments d'action publique de lutte contre la dispersion scolaire : un tour d'horizon.....	31
Logique et instruments d'intervention aux niveaux national et régionaux.....	32
2.4 Les dispositifs d'action mis en œuvre dans les établissements.....	36
Recherche de financements.....	38
Modules et sportelli.....	39
Les enseignants surnuméraires (di potenziamento).....	40
Activités autour du temps scolaire : Ceux que nous perdons le matin, nous les récupérons le soir !.....	40
A l'intérieur de la classe.....	42
Et les parents alors ?.....	44
Conclusion.....	45

Quand un chercheur, politiste et français, travaillant sur le décrochage scolaire met le pied en Italie¹ pour essayer de comprendre comment sont conçues et mises en œuvre les politiques de lutte contre l'abandon scolaire, il est forcément surpris. Surpris d'abord par les termes employés. Le terme de décrochage est absent du lexique italien et il entend surtout parler de dispersion scolaire, parfois d'abandon. Voire même, à sa grande stupéfaction, on lui parle de « mortalité scolaire » pour désigner l'évasion des bancs de l'école.

La première marche à gravir pour le chercheur néophyte transalpin c'est de se familiariser avec un système scolaire qui lui est étranger. Comprendre l'architecture d'un système scolaire n'est jamais chose facile. La raison en est à la fois simple à comprendre mais difficile à appréhender au concret. Un système scolaire, c'est avant tout, au moment où on le rencontre, un héritage historique sédimenté dans le temps. Ici, à Rome, il témoigne de la réunification d'un pays longtemps morcelé en principautés territoriales, de la monarchie, puis du fascisme en son sein, enfin d'une république incertaine mais qui dure pourtant. Tous ces régimes s'y sont succédés et tous ont laissé des traces dans les écoles italiennes. L'école est en effet l'un de ces secteurs d'action publics (Jobert et Muller 1987) qui sont incarnés dans de grandes institutions régaliennes où la dépendance au sentier (Ghezzi et Mingione 2007 ; Palier 2010) joue à plein régime son rôle de sédimentation. Les réformes se succèdent au fil des ministères et chacune apporte sa couche institutionnelle, chacune laisse sa petite marque. Décoder un tel empilement demande une connaissance intime, une spécialisation scientifique à part entière. De sorte que la frustration d'aboutir à une compréhension globale et précise est incontournable à moins d'y consacrer de longs mois voire des années.

Il est donc logique que ce travail commence par un essai de mise en perspective des points clés du système scolaire et des grandes lignes de ce qui, en son sein, vise à apporter des solutions à un problème qui pour le coup ne connaît pas de frontières nationales : l'abandon de l'école avant d'en sortir diplômé ne fut-ce que minimalement.

Mais avant d'en venir aux solutions, il faut d'abord savoir de quoi on parle. Et en l'occurrence saisir les termes du débat, mettre au clair les chiffres et comment ils sont construits. Savoir ce qu'abandonner l'école veut dire et le lien qui est fait mécaniquement entre absentéisme et décrochage. Il faut également revenir sur la structure des institutions publiques qui ont en charge la gestion de cette question sociale dès lors qu'elle devient un problème public (Neveu 2015). Et, fait marquant s'il en est en Italie, revenir sur les disparités régionales qui constituent une variable clé de toute compréhension des problèmes politiques en Italie.

Alors on peut enfin en venir à l'action publique en matière de lutte contre le décrochage. On se rend alors compte très vite que pour l'aborder il faut partir du niveau de la rue. Prendre le train, la voiture, le tram, éviter le bus romain parce que c'est le retard assuré pour se rendre dans les

¹ Ce travail de recherche a été réalisé à l'occasion d'un séjour de recherche au sein de l'École Française de Rome et je tiens à remercier très chaleureusement la direction de l'école et des études contemporaines pour la qualité de leur accueil.

établissements scolaires. Parce que c'est là que se fait la politique de lutte contre le décrochage. On est sûr alors de voir du pays et du beau pays souvent, parfois aussi le visage amer de la pauvreté dans le regard d'un enfant qu'il soit d'ici ou d'ailleurs...

1. Le contexte scolaire italien : une question de dispersion

Comme bien des systèmes scolaires, l'école italienne est en constante évolution, en réforme permanente au rythme des alternances gouvernementales. L'objet de cette première section est de fournir quelques clés de compréhension de l'architecture du système éducatif italien et de la place qu'y tient la problématique du décrochage scolaire.

1.1 Le système scolaire italien

Le système scolaire italien est organisé autour d'une série de cycles, l'organisation en cycles a été introduite en 2000 par la réforme Berlinguer.

En préambule à la scolarité obligatoire, les crèches et écoles maternelles relèvent principalement de la compétence des communes. Les crèches (**Asilo nido**) prennent en charge les enfants de 0 à 3 ans et sont quant à elles placée sous la compétence exclusive des municipalités. L'entrée en scolarité se fait de manière optionnelle à partir de 3 ans dans les écoles maternelles (*Scuola del infanzia*) qui sont formellement placées sous la compétence du Ministère de l'instruction publique (*Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca – MIUR*) notamment pour la partie pédagogique mais gérées de fait par les communes voire des organisations privées. Les écoles maternelles accueillent les enfants de 3 à 5 ans selon rythme hebdomadaire de 25 ou 40 heures selon le choix des parents.

L'école primaire

La scolarité obligatoire débute avec l'entrée à l'école primaire (**Scuola primaria**) à partir de 6 ans (de 6 à 10 ans). L'école primaire dure 5 années. Le temps scolaire varie selon le choix des familles entre 24 et 40 heures hebdomadaires. Depuis la rentrée 2009-2010, l'enseignement est délivré par un enseignant unique à l'école primaire. Après la réforme de 2003, l'enseignement primaire ne se termine plus par un examen national.

L'école secondaire

L'enseignement secondaire est divisé en deux cycles : le secondaire de premier degré équivalent au collège français (*Scuola media*) et le secondaire de second degré ou supérieur correspondant au lycée français.

Le secondaire de premier degré (**Scuola media**) accueille les élèves durant 3 années (*prima, seconda et terza media*) de 11 à 13 ans. Il se conclut par un examen d'État la *Licenza media* dont l'obtention est nécessaire pour la poursuite d'études dans le secondaire supérieur et l'entrée de la vie active. La *scuola media* est conçue comme en France sur le modèle d'une organisation unique pour tous les élèves.

A partir de 15 ans les jeunes italiens entrent dans le secondaire du second degré ou supérieur où s'établit une distinction entre filières générales, technologiques et professionnelles. De ce fait, la transition du secondaire de premier et second degré constitue un palier d'orientation

important. La formation dans le secondaire supérieur se répartit entre formations mises en œuvre par les établissements sous tutelle de l'État et celles pilotées par les régions.

Depuis la réforme Gelmini (legge 133/2008 mise en œuvre à partir de la rentrée 2010), le secondaire supérieur d'État pour ses trois filières générales, technologiques et professionnelles d'État est aligné sur une durée de 5 ans débouchant sur l'examen d'État (Esame di stato équivalent du Baccalauréat). Les élèves y sont ainsi scolarisés de 14 à 19 ans

Le secondaire supérieur professionnel piloté par les régions a une durée de 3 ans qui peut être prolongé par une spécialisation d'un an. Il ne donne pas accès à l'enseignement supérieur, sauf à faire un passage par un lycée professionnel d'État pour pouvoir décrocher l'Esame di Stato.

Le secondaire supérieur d'État se répartit entre trois types d'établissements : le lycée général (**liceo**), le lycée technologique (**Istituto tecnico**) et le lycée professionnel (**Istituto professionale**)

La formation générale pour les élèves se destinant avant tout à une poursuite d'études dans l'enseignement supérieur est proposée par les lycées (**Liceo**).

Les lycées généraux proposent une forme de pré-spécialisation et se répartissent ainsi en 6 filières :

- Lycée classique
- Lycée scientifique (options : classique – sciences appliquées – sport)
- Lycée de sciences humaines (options : classique – économique et social)
- Lycée linguistique
- Lycée artistique (options : arts figuratifs – architecture et environnement – design – audiovisuel et multimédia – graphisme – scénographie)
- Lycée musical et chorégraphique (option : musique – danse)

Les lycées technologiques offrent des formations techniques dans deux filières elles-mêmes subdivisées en différentes options :

- Économique (options : administration, finance, marketing – tourisme)
- Technologique (options : Agriculture, agroalimentaire et agro-industrie – Chimie, matériels et biotechnologie – Constructions, environnement et territoire – Électronique et électrotechnique – Graphique et communication – Informatique et télécommunications – Mécanique, machines et énergie – Habillement, textile et mode – Transports et logistique)

Les lycées professionnels proposent également deux filières et une série d'options

- Secteur des services (options : Agriculture et développement rural – Sanitaire et social – Commerce – Cuisine et hôtellerie)
- Secteur de l'industrie et de l'artisanat (Production industrielle et artisanale – Manutention et assistance technique)

1.2 La notion de décrochage scolaire en Italie : une notion large et instable mais fondée sur l'inclusion

Le terme « décrochage » n'existe pas en italien. Le terme le plus couramment employé pour renvoyer au décrochage scolaire est celui de « dispersion scolaire » (*dispersione scolastica*). Il est important de clarifier cette notion parce qu'elle renvoie à une réalité plus large que l'abandon de scolarité. En Italie, on inclut dans la notion de dispersion scolaire tous les phénomènes d'éloignement des élèves d'un cursus normal. L'abandon scolaire en fait partie évidemment mais au même titre que le changement d'établissement, l'exclusion, l'absentéisme. Ainsi que le rappelle une experte des politiques de lutte contre le décrochage en Italie :

« Par le terme de dispersion scolaire on entend en Italie un ensemble de phénomènes comme par exemple l'abandon scolaire, l'absentéisme, le transfert d'une école à l'autre, etc. Tous ces phénomènes sont considérés comme de la dispersion scolaire » (Entretien avec E. De Feudis).

Pour autant il n'existe pas de définition stabilisée de cette notion de dispersion scolaire comme en témoigne cet extrait d'entretien au sein du service en charge des politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche (MIUR) :

« Existe-t-il une définition officielle de l'abandon scolaire en Italie ?

Ceux qui n'ont pas obtenu un diplôme à 18 ans, c'est ça ? Oui mais à quel âge on le vérifie, en fait nos élèves passent l'Esame di stato à 19 ans. Je ne sais pas répondre précisément à cette question. Je ne crois pas qu'il y ait une définition légale mais que nous avons adopté la définition européenne standard. Nous allons nous renseigner.

Quelle différence entre l'abandon et la dispersion scolaire ?

« Ça aussi c'est une question difficile. Il n'y a pas de définition officielle. L'abandon concerne les parcours scolaires tandis que la dispersion concerne également la formation professionnelle ».

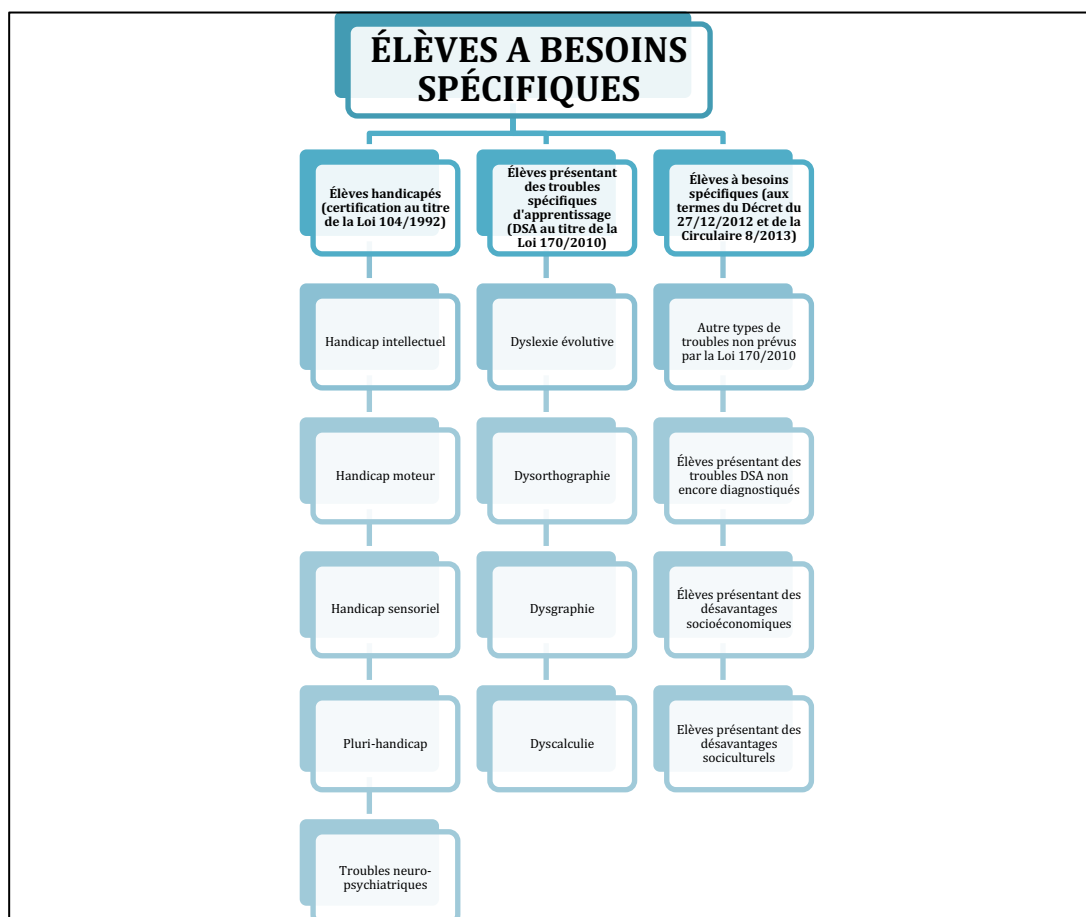
Plus prosaïquement, cette dirigeante d'un lycée du Latium (Istituto Savi, Viterbo) établit une distinction subtile entre l'abandon et la « mortalité » scolaire :

« Par mortalité on entend les élèves qui abandonnent l'école et ne vont nulle part ailleurs ou bien s'ils abandonnent cette école pour aller dans une autre. Il faut s'entendre sur ce qu'on entend par dispersion »

Selon les interlocuteurs, la notion de dispersion scolaire renvoie ainsi à une large variété de phénomènes. De manière générale, dans les établissements rencontrés, la notion de dispersion scolaire est étendue à tous les élèves en difficultés que celles-ci relèvent de conditions physiologiques, psychologiques ou économique-socio-culturelles. Elle englobe ainsi en premier lieu les élèves handicapés (au sens de la loi 104 de 1992) et les élèves diagnostiqués avec des troubles spécifiques d'apprentissage (DSA). Ces deux catégories ont été élargies par une directive ministérielle de 2012 à la notion d'élèves à besoins éducatifs spécifiques (BES) signalés par leurs parents comme étant confrontés à des difficultés familiales, linguistiques ou socio-économiques entravant une scolarité sereine.

Typologie d'élèves à besoins spécifiques

(Source : *BES a scuola*, Erickson 2015)



Il faut s'arrêter un instant sur l'émergence de cette notion d'élèves à besoins spécifiques parce qu'elle révèle en filigrane le référentiel d'action publique sous-jacent à l'idée de dispersion scolaire.

La directive ministérielle du 27 décembre 2012 signée du ministre de l'éducation Francesco Profumo et la circulaire n°8 du 6 mars 2013 positionnent la question des BES dans la filiation de la loi 517 du 4 août 1977 qui ouvrait l'accès du système scolaire italien aux élèves en situation de handicap. En s'appuyant sur la classification ICF (International Classification of Functioning) de l'OMS, cette directive promeut une approche globalisante bio-psycho-sociale de l'individu et propose d'étendre l'inclusion sociale à une large gamme de cas individuels. Faisant le constat d'une hétérogénéité croissante des problématiques individuelles au sein des classes italiennes, le ministère propose d'introduire la notion de besoins éducatifs spécifiques pour prendre en considération des élèves « che presentano una richiesta di speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse » (Directive BES du 27 décembre 2012). Même s'ils ne font pas explicitement référence à la question de l'abandon scolaire, la promulgation de ces deux textes constitue un tournant important dans la définition d'une approche du décrochage fondée avant tout sur l'inclusion scolaire comme le rappelle l'équipe de direction de cet établissement romain :

« Le deuxième palier important² [dans la prise en compte de la dispersion scolaire] a été celui introduit par les lois sur les BES : la loi de 2010 sur les DSA et celle de 2013 sur les BES. C'est une macro-catégorie qui intègre tous les jeunes ayant besoin d'une personnalisation des apprentissages » (Entretien au lycée Majorana, Rome).

Depuis les années 70, la problématique de l'inclusion scolaire est un déterminant clé des référentiels d'action publique qui structurent le système scolaire italien (Albanese et Pieri 2013; De Anna 2009). Elle constitue, de ce fait, un point d'entrée sur le décrochage scolaire en termes de risques, l'abandon scolaire étant l'une des conséquences potentielle de l'échec de l'inclusion scolaire. Les élèves en risque de dispersion scolaire sont ainsi les élèves qui, en l'absence d'un mécanisme d'inclusion basé sur l'accompagnement et l'adaptation scolaire individualisés, ne pourront pas poursuivre leur scolarité dans des conditions optimales et pourront être amenés à abandonner leur scolarité.

Cette conception large liée à la notion de dispersion scolaire a deux conséquences principales. D'une part, elle a pour effet d'agrandir le spectre des problématiques liées au décrochage en faisant de l'abandon scolaire le symptôme et l'effet de processus très divers (inadaptation scolaire, harcèlement et violence, gestion des affectations, etc.). Cet élargissement a ainsi, d'autre part, pour effet – au moins en théorie – diluer les responsabilités au regard du décrochage. En effet, le lien établi entre le décrochage et la question de la dimension inclusive du système scolaire a pour conséquence d'équilibrer les charges de responsabilité entre le contexte territorial et social, le comportement des élèves et de leurs familles et l'institution scolaire. Nous verrons plus loin qu'en termes d'imputabilité, les témoignages recueillis auprès des enseignants ne sont pas si nuancés...

Cette conception extensive de la dispersion scolaire a aussi un impact sur le décomptage des décrocheurs.

1.3. Les chiffres du décrochage scolaire

Combien l'Italie compte-t-elle de décrocheurs ? la question est simple, et comme souvent la réponse l'est beaucoup moins.

Le décomptage des décrocheurs, rendu stratégique par l'importance de ce phénomène sur les agendas politiques européen, national et régional, dépend principalement de deux éléments : la définition retenue du décrochage et les modalités techniques de recueil des informations statistiques sur l'abandon scolaire.

En termes de définition retenue du décrochage, l'Italie est confrontée à un dilemme. Celui-ci met en tension une définition extensive de la dispersion scolaire fondée sur un référentiel d'inclusion scolaire et une importance forte des prescrits européens.

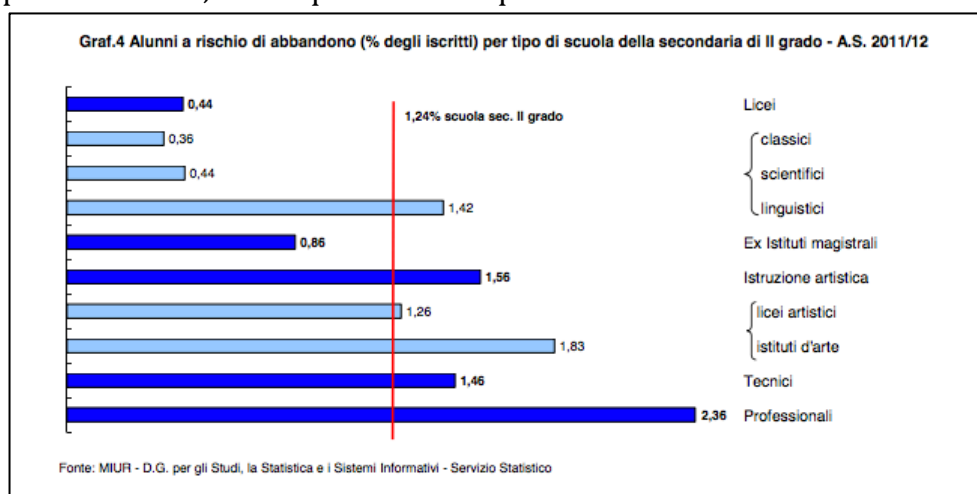
Depuis 2005 (Decreto Legislativo n. 76/2005), un registre national des élèves a été mis en place pour recueillir des données sur les élèves et notamment sur l'abandon scolaire. La mise en

² Le premier de ces paliers étant celui de l'autonomie des établissements (cf. infra)

œuvre de ce qui était prévue par le décret législatif de 2005 n'a pas été substantielle pour des raisons liées aux difficultés techniques de compatibilité des bases de données territoriales et du fait des nombreux changements de majorité aux niveaux national et locaux (cf. infra). La loi 221/2012 a relancé le processus de constitution d'un registre national et notamment l'intégration des bases de données régionales et des établissements locaux dans un registre (Anagrafe) national. Jusqu'en 2011, les données sur le décrochage étaient compilées à partir des données transmises par les établissements (Rilevazioni Integrative³) au ministère. Le chiffre du décrochage était ainsi construit par différence entre le nombre d'élèves inscrits en début d'année et ceux présents en fin d'année. La mise en œuvre du registre national à partir de l'année 2011/2012 a mis en évidence une sous-évaluation du phénomène de la dispersion scolaire lorsque les données sont compilées à partir des données des Rilevazioni Integrative.

Depuis sa mise en œuvre en 2012, les données de l'Anagrafe Nazionale degli Studenti ont permis d'identifier ou de confirmer d'un point de vue statistique les phénomènes suivants :

- Les risques d'abandon⁴ sont plus élevés au secondaire 2 (lycée) notamment les 2 dernières années
- Les risques d'abandons au secondaire sont les plus élevés dans les cursus professionnels, techniques et artistiques



Cette technique de comptage a toutefois été assez critiquée notamment pour son manque de coordination entre niveaux territoriaux et établissements comme le confirme en entretien cette chercheuse experte des politiques de lutte contre le décrochage en Italie :

« Mais si je devais parler seulement de décrochage alors je devrais me baser sur d'autres données fournies par le ministère et qui sont basées sur les inscriptions des élèves d'une année sur l'autre. Mais comme il n'existe pas en Italie de code

³ Toutes les écoles étatiques comme non-étatiques conduisent collectent et communiquent chaque année au Ministère (MIUR) des données concernant les effectifs d'élèves.

⁴ Nel caso in cui l'interruzione non sia oggetto di una formale comunicazione da parte dell'alunno o della famiglia, si concretizza il "rischio di abbandono scolastico"

d'identification individuel pour les élèves, il n'est pas possible de suivre l'intégralité du parcours des élèves » (Entretien avec Elisabetta De Feudis, EFR Roma).

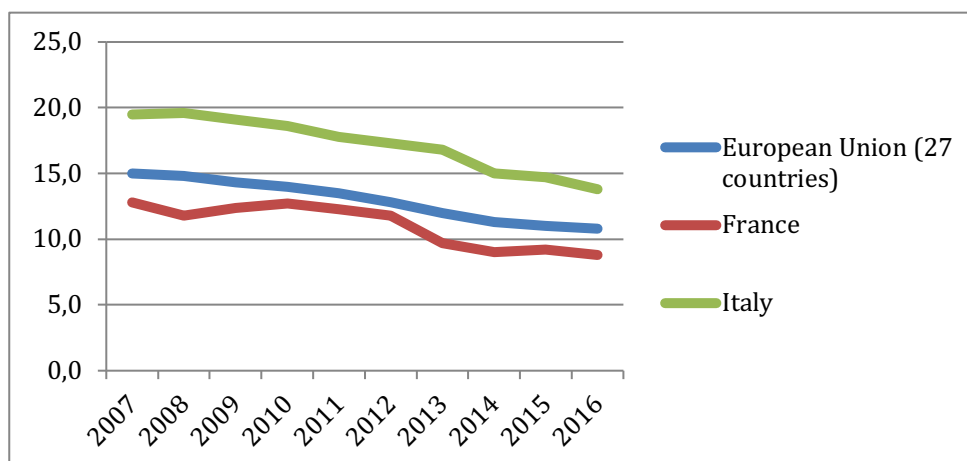
Et les agents du ministère de renvoyer la responsabilité aux régions quant aux difficultés à concrétiser ce projet de répertoire national ...

« Ici ce sont les régions qui sont responsables de la formation professionnelle et il est difficile d'obtenir des données auprès d'elles. On est en train de construire un registre (anagrafe) national qui est élargi à la formation professionnelle alors qu'auparavant il ne concernait que l'instruction (générale). Ça permettra d'avoir des données plus complètes sur les élèves qui ne suivent pas les parcours de l'éducation nationale et paritaire » (Entretien au MIUR, Roma).

En l'absence de définition officielle du décrochage scolaire, il est régulièrement fait référence, dans les publications officielles mais surtout dans les travaux de recherche, à l'indicateur européen ESL (Early School Leaving). Cet indicateur est extrait des données de l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT ou Labour Force Survey – LFS) qui interroge par entretien les ménages sur les questions liées au marché du travail. Cet indicateur « se réfère aux personnes âgées entre 18 et 24 ans qui satisfont aux deux conditions suivantes : a) le plus haut niveau d'éducation ou de formation qu'elles ont achevé correspond aux niveaux 0, 1 ou 2 de la CITE 2011⁵ (niveaux 0, 1, 2 ou 3C court de la CITE 1997), et b) elles n'ont pas suivi d'éducation ou de formation (en d'autres termes, ni formelle ni non formelle) dans les quatre semaines précédant l'enquête⁶. Le recours à cet indicateur présente un double intérêt. D'une part il permet d'étalonner la situation italienne au regard de l'objectif de 10% d'ESL fixé pour tous les pays de l'Union Européenne à l'horizon 2020 en permettant une comparaison à l'égard des autres pays de l'UE. D'autre part, il permet par sa récurrence une approche longitudinale des trajectoires nationales et régionales au regard du phénomène du décrochage. Dans cette perspective, le taux de décrochage scolaire relevé en 2016 (extrait de mai 2017) est de 13,8% pour l'Italie contre 8,8% en France pour une moyenne européenne de 10,8 pour les 27 pays de l'UE.

⁵ La [classification internationale type de l'éducation \(CITE\)](#) est le fondement des statistiques internationales sur l'éducation et décrit différents niveaux d'éducation. Elle a été mise au point pour la première fois en 1976 par l'[Unesco](#) et révisée en 1997 et en 2011. La [CITE 2011](#) comprend neuf niveaux différents: l'éducation de la petite enfance (niveau 0), l'enseignement primaire (niveau 1), le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveau 2), le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (niveau 3), l'enseignement post-secondaire non-supérieur (niveau 4), l'enseignement supérieur de cycle court (niveau 5), le niveau licence ou équivalent (niveau 6), le niveau master ou équivalent (niveau 7), et le niveau doctorat ou équivalent (niveau 8). Source : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early leavers from education and training/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training/fr) consultée le 18/10/2017.

⁶ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early leavers from education and training/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training/fr) (consulté le 18/10/2017)



Il permet également la mise en évidence de taux régionaux d’ESL très disparates en Italie. Nous y reviendrons

1.4. La question clé de la fréquentation scolaire

Parmi les invariants liés au phénomène du décrochage scolaire, la fréquentation des établissements par les élèves figure au premier plan. Parce que les élèves en situation de décrochage scolaire se définissent par leur absence de l’école, la fréquentation constitue la balise primordiale. La question de l’absentéisme scolaire joue ici comme symptôme annonciateur d’un risque de prolongation durable sous la forme de décrochage. L’absentéisme et le décrochage sont encadrés juridiquement par une norme sociale relative à l’âge ou la durée de scolarisation obligatoire. Qu’en est-il pour le cas italien ?

L’obligation scolaire en Italie

Dans le message de vœux de la ministre de l’éducation Valeria Fedeli pour l’année 2017, le décrochage scolaire tient une place significative. S’adressant à de jeunes compatriotes scolarisés dans les établissements italiens, la ministre leur fait part de sa préoccupation et leur propose comme solution d’augmenter la scolarisation obligatoire à 18 ans :

La dispersion scolastica è in calo in Italia, ma ogni ragazza e ogni ragazzo che lascia gli studi in anticipo è una sconfitta per tutte e tutti, è un obiettivo mancato. Il Ministero è impegnato su questo fronte e per il futuro credo che l’innalzamento dell’obbligo scolastico a 18 anni sia la migliore scelta che il nostro Paese possa portare avanti per garantire ad ogni giovane di avere una formazione completa, solida, il bagaglio necessario per collocarsi in modo positivo nel mondo del lavoro⁷.

L’Italie a connu plusieurs réformes de la durée de scolarisation légale. La fin de la scolarisation obligatoire a durablement été fixé à 14 ans soit l’âge correspondant à la fin du premier cycle secondaire (Scuola media) et à l’obtention d’un diplôme qui était alors considéré comme potentiellement terminal, la Licenza Media. La *Licenza media* en accord avec une scolarité obligatoire à 14 ans depuis les années 70 pouvait ainsi constituer un diplôme de fin d’études

⁷ <http://www.indire.it/2017/09/11/avvio-del-nuovo-anno-scolastico-il-saluto-della-ministra-fedeli/> (consulté le 22 février 2018).

secondaires. Compte tenu de l'élévation de la scolarité obligatoire à 15 ans (soit 9 ans de scolarité obligatoire – Legge 30/2000 Berlinguer) puis à 16 ans (portant la scolarité obligatoire à 10 années – Legge 296/2006 Moroni), la *licenza media* ne constitue ainsi plus un possible diplôme terminal avant l'entrée dans la vie active même s'il demeure un signal important sur le marché du travail comme en témoignent de nombreuses offres d'emploi calibrées sur ce diplôme. La scolarisation obligatoire en Italie est donc de 10 années commençant avec l'entrée à 6 ans en primaire jusqu'à 16 ans qui ne constitue pas un âge de diplomation dans le système scolaire italien.

Le manquement à l'obligation scolaire est régulièrement identifié par les chefs d'établissements et les enseignants rencontrés comme le premier signal fort du risque de décrochage comme le rappelle cette dirigeante de lycée

« Tout d'abord il y a l'absentéisme. Première chose. C'est en général le coordinateur de classe [équivalent au professeur principal], un professeur qui a la responsabilité d'un contrôle sur la classe qui contacte le chef d'établissement. Ils signalent qu'il y a ce problème, cette famille, ce nombre d'absence. » (Entretien, lycée Virgilio, Roma)

L'obligation scolaire fait l'objet d'une mise en œuvre scrupuleuse. Et pour cette responsable de service au Conseil régional Lazio, ce pourrait même être une clé de compréhension de l'intérêt porté au décrochage

« C'est [l'importance politique du décrochage] lié aussi à l'élévation de l'obligation scolaire. Quand les enfants pouvaient sortir en troisième, l'abandon était moindre puisqu'ils n'étaient pas obligés d'aller à l'école et le problème était du coup moins important. Le problème avait moins d'importance quand l'obligation scolaire n'était pas aussi longue en âge » (Entretien Conseil régional Lazio).

Les élèves absentéistes sont rapidement repérés et signalés aux services sociaux et aux forces de l'ordre :

« La loi italienne dit que jusqu'à 16 ans il y a une obligation scolaire. Jusqu'à 16 ans, la famille doit garantir qu'un élève qui quitte sera scolarisé ailleurs. Sinon nous devons déclencher une procédure de signalement aux carabinieri parce qu'ils ont l'obligation légale de venir à l'école jusqu'à 16 ans. Avant d'en arriver là on cherche à parler avec la famille, avec le jeune pour comprendre les raisons » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

Un motif de ce caractère scrupuleux tient à la prévention du travail juvénile notamment dans la sphère du travail informel comme le rappelle cette proviseure adjointe romaine et sa collègue d'un lycée polyvalent en milieu rural:

« Il n'y pas d'abandon scolaire avant 16 ans ?

Non. C'est juste impossible. Si un élève est absent on est obligés de prévenir les forces de l'ordre. C'est aussi pour lutter contre le travail au noir, le travail des mineurs. Si les parents veulent le sortir de l'établissement ils doivent nous dire pour aller où » (Istituto Cattaneo –EUR, Roma).

« Jusqu'à 16 ans avec l'obligation scolaire, tous les élèves fréquentent l'établissement sinon on serait dans l'obligation d'envoyer les forces de l'ordre » (Entretien Istituto Gregorio da Catino, Poggio-Mirteto).

Pour autant, les données de l'enquête PISA de l'OCDE contredisent cette affirmation et donnent une image forte de l'absentéisme en Italie. Selon cette enquête, en 2015, 55,2% des élèves italiens déclarent avoir manqué au moins une journée d'école durant les deux semaines d'école précédant l'enquête. La situation s'est aggravée entre 2012 et 2015 puisque ce taux était de 48,2% en 2012 et plus grave encore ce sont les absences les plus longues qui augmentent puisque comme le montre le tableau suivant ce sont les absences de 5 jours ou plus qui augmentent de la manière la plus importante.

Évolution du pourcentage d'élèves affirmant avoir manqué une journée d'école Durant les deux semaines p			
	Jamais	Une ou deux fois	Trois ou quatre fois
France	-1,4	-0,2	0,3
Italie	-7,1	0,3	2,0
Moyenne OCDE	-4,9	2,9	0,7

Source : OCDE, Enquêtes PISA 2012 et 2015

En observant ce chiffre par niveau de scolarisation, on observe qu'en dépit d'une obligation scolaire que tous les chefs d'établissement rencontrés présentent comme inflexible, l'absentéisme touche aussi bien le secondaire inférieur (Scuola media) que supérieur (lycées et instituts techniques comme professionnels). Il touche même en fait plus fortement le secondaire inférieur où le pourcentage d'élèves déclarant avoir manqué au moins une journée est de 58,8% contre 55,2% dans le secondaire supérieur.

Obligation scolaire et obligation formative

Le lien entre obligation scolaire et âge légal de travail est une autre balise importante. En effet, l'absence de congruence entre les deux crée un possible effet d'aspiration des jeunes vers le marché du travail et d'abandon scolaire notamment dans les zones de forte implantation d'un tissu dense de PMI/PME. En Italie, l'âge légal d'accès à l'emploi est de 15 ans révolu et peut être abaissé à 14 ans pour le secteur agricole et des services aux familles mais dans tous les cas il ne doit pas constituer un cas de transgression de l'obligation scolaire.

La période d'âge comprise entre 16 et 18 ans est couverte par l'obligation formative également nommée « droits et devoirs ». Selon cette obligation instaurée en 2000 au moment du passage à 15 ans de l'obligation scolaire, les jeunes entre 16 et 18 ans doivent poursuivre des activités de formation jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires supérieures. S'ils ne souhaitent pas poursuivre en lycée, ils peuvent le faire en centre de formation professionnelle ou en apprentissage. Une troisième voie existe, pointée par cette dirigeante d'un grand lycée romain comme un décrochage déguisé :

« Donc si un élève abandonne l'école à 16 ans, il doit suivre une filière professionnelle, soit scolaire jusqu'à 18 ans mais il y a une autre possibilité qui est celle d'éducation parentale où la famille prend la responsabilité de suivre les jeunes. L'élève ne fréquente pas une école et la famille doit faire une déclaration où elle renonce à la formation scolaire. C'est la famille qui prend la responsabilité de la formation et de l'éducation en déclarant qu'elle a l'autonomie économique et les compétences nécessaires. Dans mon établissement cela peut concerner 5 élèves mais c'est déjà trop je trouve parce que c'est un phénomène qui va se développer et c'est encore une fois une délégitimation de l'école par la famille qui pense pouvoir renoncer au service public et à une formation donnée par des professionnels. (...) C'est un phénomène dont je trouve qu'il commence à devenir problématique en Italie » (Entretien Liceo Virgilio, Roma)

La proviseure de ce lycée de Viterbo confirme ainsi que l'obligation formative relève plus d'un droit formel que réel des élèves où les institutions publiques cèdent le pas :

« Cette obligation concerne les familles. L'obbligo formativo est difficile à contrôler parce que la famille nous dit « il va travailler avec son père » et il est difficile de faire valoir cette obligation » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

1.5. Une variable clé des politiques éducatives : la structure des institutions publiques

Les politiques de lutte contre le décrochage scolaire s'inscrivent dans un cadre institutionnel formé par le système éducatif et son environnement. C'est une variable clé de compréhension de la formulation et de la mise en œuvre des dispositifs d'action publique. L'Italie est renommée pour son instabilité gouvernementale que les réformes successives des institutions peinent à résorber. Il s'ensuit un questionnement légitime sur la continuité des institutions éducatives comme cadre aux politiques de lutte contre la dispersion scolaire.

Le cœur de ces politiques s'inscrit dans le cadre institutionnel du ministère de l'instruction publique. Ce ministère fondé en 1861 à la réunification sous le gouvernement de Cavour a conservé cette dénomination jusqu'aux lois fascistes de 1929 qui lui ont substitué un ministère de l'éducation nationale. A partir de 1944, le ministère de l'instruction publique reprend cette dénomination originale. C'est finalement sous le gouvernement Berlusconi II, en 2001, que le MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) prend sa dénomination actuelle.

Au-delà de cette dimension sémantique, c'est naturellement l'organisation du ministère et son leadership qui constituent les éléments clés de la stabilité des politiques éducatives. Concernant la dimension organisationnelle, les changements de structure interne du MIUR sont fréquentes et assez peu lisibles tout en se doublant d'un turn-over important des responsables de service. Ainsi, par exemple, durant les 7 mois de cette enquête de terrain sur le décrochage scolaire, la direction du service en charge du décrochage scolaire (Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione au sein du Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione) était vacante. Elle l'est d'ailleurs toujours 6 mois plus tard.

Les changements réguliers de ministres de l'instruction constituent un grief récurrent des enseignants qui se plaignent des changements de cap incessants, chaque nouveau détenteur du portefeuille étant censé engager sa propre réforme qui portera son nom et constituera les prémises d'une confrontation inévitable avec les enseignants et leurs syndicats. Cette bataille perpétuelle, digne du mythe de Sisyphe, de la réforme contre l'inertie corporatiste est une ritournelle classique en Italie comme ailleurs. Qu'en est-il exactement ? En premier lieu, il n'est pas exact d'imputer à chaque ministre le désir de laisser sa marque par une réforme attachée à son nom. Encore faudrait-il que le ministre en question en ait le temps ! Et c'est bien là le problème, celui de la durée des mandats et de la valse des ministres. L'instabilité ministérielle est un indicateur fort de la permanence et de la continuité des politiques éducatives qui n'est pourtant jamais mobilisé comme tel. Qu'en est-il exactement ?

Nous avons reconstitué la généalogie des ministres italiens de l'éducation sur 30 ans – pour couvrir très largement la période où émerge et se développe la préoccupation pour la déscolarisation – afin de mesurer la longévité moyenne d'un ministre italien de l'instruction publique. Les résultats sont éloquentes comme en témoigne le tableau suivant :

Liste des ministres italiens de l'éducation

Années – nombre de jours/mandature	nombre total jours	Ministre/	Gouvernement
01/08/1986 – 17/04/1987 (259)	361	Franca Falcucci	Craxi 2
17/04/1987 – 28/08/1987 (102)			Fanfani 6
28/07/1987 – 12/04/1988 (259)	724	Giovanni Galloni	Goria
13/04/1988 – 22/07/1989 (465)			Mita
22/07/1989 – 27/07/1990 (370)	370	Sergio Matarella	Andreotti 6
27/07/1990 – 12/04/1991 (259)	259	Gerardo Bianco	
12/04/1991 – 28/06/1992 (443)	443	Riccardo Misasi	Andreotti 7
28/06/1992 – 28/04/1993 (304)	681	Rosa Russo Iervolino	Amato 1
28/04/1993 – 10/05/1994 (377)			Ciampi
10/05/1994 – 17/01/1995 (252)	252	Francesco d’Onofrio	Berlusconi 1
17/01/1995 – 17/05/1996 (486)	486	Giancarlo Lombardi	Dini
17/10/1996 – 21/10/1998 (734)	1286	Luigi Berlinguer	Prodi 1
21/10/1998 – 22/12/1999 (427)			D’Alema 1
22/12/1999 – 25/04/2000 (125)			D’Alema 2
25/04/2000 – 11/06/2001 (411)	411	Tullio de Mauro	Amato 2
11/06/2001 – 23/04/2005 (1412)	1801	Letizia Moratti	Berlusconi 2
23/04/2005 – 17/05/2006 (389)			Berlusconi 3
17/05/2006 – 08/05/2008 (722)	722	Giuseppe Fioroni	Prodi 2
08/05/2008 – 16/11/2011 (1287)	1287	Mariastella Gelmini	Berlusconi 4
16/11/2011 – 28/04/2013 (529)	529	Francesco Profumo	Monti
28/04/2013 – 22/02/2014 (300)	300	Maria Chiara Carrozza	Letta
22/02/2014 – 12/12/2016 (1024)	1024	Stefania Gianini	Renzi

Il en ressort que la longévité moyenne d’un ministre italien de l’instruction est de moins de 2 ans soit 1,8 année (683 jours) en moyenne pour un écart allant de 252 jours pour le mandat le plus court (Onofrio) à 1801 jours pour le plus long (Moratti) réparti sur deux gouvernements (Berlusconi II et III).

Difficile dans un tel contexte d’instaurer une continuité des objectifs et des moyens propres à encadrer une action publique cohérente, capable de structurer durablement l’intervention du système éducatif sur le phénomène de la dispersion scolaire.

1.6. Formation générale et professionnelle : quelles relations ? quelle place pour l’alternance ?

Comment est structurée la formation professionnelle en Italie ? C’est un instrument important de l’obligation formative puisque cette voie est censée, avec l’apprentissage, permettre aux élèves de s’abstraire de la fréquentation d’un établissement scolaire. C’est également un instrument territorial de lutte contre le décrochage scolaire.

Le cadre est notamment fixé par l’article 117 de la constitution italienne. L’instruction publique est une compétence exclusive de l’Etat central pour ce qui relève de ses normes et du niveau de prestations garanties de manière égale sur tout le territoire national.

L’Etat est en charge de l’organisation générale de l’éducation, du statut juridique du personnel et des programmes scolaires. Il attribue les ressources financières des établissements et des personnels. Il est en charge de l’évaluation. Au regard de la formation professionnelle, l’Etat

en définit les objectifs généraux, il coordonne et définit les standards en matière de qualification professionnelle et les modes de certification.

La formation professionnelle est un champ de compétence conjointe de l'Etat (principes fondamentaux) et des régions (modalités de fonctionnement et réglementation). Les régions ont une compétence exclusive en matière de formation professionnelle. Elles valident les statuts des instituts professionnels, le calendrier scolaire, le financement des écoles non-étatiques (non statale), la mise en cohérence du système et de l'offre de formation professionnelle. Elles sont en charge du financement des infrastructures. Elles peuvent déléguer aux communes et provinces la gestion des formations sur leur territoire.

Il faut d'abord distinguer, au sein de la formation professionnelle initiale, entre celle dispensée par les lycées professionnels d'État au cours d'un cursus de cinq années aboutissant au BAC professionnel (Esame di Stato) ; et celle dispensée par les centres de formation professionnelle des Régions selon un cursus triennal aboutissant à une certification professionnelle.

Le développement de l'alternance constitue un levier de lutte contre la dispersion scolaire qui mobilise fortement la formation professionnelle (Vitale 2016). Du côté du MIUR, cet effort a notamment consisté en la généralisation de l'alternance dans les parcours de formation du secondaire supérieur. C'est la loi Buona Scuola qui impose depuis 2015, l'alternance comme instrument privilégié de préparation à l'insertion professionnelle et de prévention du décrochage. Les lycées généraux sont ainsi astreints à offrir 200 heures d'alternance à tous les élèves sur les trois dernières années et pour les lycées technologiques et professionnels, cet effort est porté à 400 heures. La mise en œuvre de cette généralisation de l'alternance trouve des échos différents selon les établissements.

Dans les lycées généraux – peu tournés par tradition académique et plutôt orientés vers une poursuite d'études universitaires – la recherche d'entreprise tourne parfois au casse-tête. C'est en effet aux établissements de trouver les entreprises d'accueil.

Au lycée Virgilio du centre-ville de Rome, l'alternance est saisie comme un dispositif tourné vers l'orientation des élèves, un prolongement des activités scolaires « hors l'école ». Dans cet établissement, quatre domaines ont été ciblés pour cette expérience de travail :

« En regardant les intérêts prioritaires de mes élèves, de cette école, le besoin en termes d'occupation de notre territoire, j'ai établi 4 domaines de formation. Les élèves peuvent choisir un domaine prioritaire. Il y a celui du patrimoine culturel, la médiation culturelle et les relations internationales et puis l'information et le développement durable. (...) L'alternance est aussi intéressante pour le décrochage parce que ça donne une perspective, une relation concrète entre l'école et le territoire, une collaboration C'est l'école mais hors l'école. Donc ça marche très bien, si je peux considérer mon école depuis la réforme, en ce moment on a des relations quotidiennes avec toute une série de sujets qui deviennent des stakeholders pour l'école. C'est vraiment le système de l'autonomie. Ça peut fonctionner grâce à l'autonomie » (Entretien Liceo Virgilio, Roma)

Au lycée Majorana, situé en périphérie de la capitale dans le quartier EUR, l'alternance est travaillée dans une même perspective d'orientation mais on y met en évidence aussi la difficulté à remplir cette exigence légale :

« Cela dit le problème de trouver des entreprises existe aussi ici. Dans une zone comme celle de la capitale, il est difficile de trouver des entreprises pour accueillir tous les élèves parce que l'obligation est de 200 heures en 3 ans pour les élèves des lycées ; ceux qui font les lycées technologiques ou professionnels ont des exigences plus fortes 400 heures. C'est un nombre d'heures très élevé si on le rapporte au nombre d'élèves concernés et les entreprises ou les musées ne peuvent pas forcément

accueillir des classes entières mais des groupes fractionnés ce qui multiplie les temps demandés dans les entreprises » (Entretien Liceo Majorana).

La recherche d'entreprises d'accueil pour les stages peut s'avérer être un casse-tête d'une part pour les lycées d'enseignement général peu habitués à cet exercice « *Je dois confesser que l'année dernière je ne savais vraiment pas où envoyer les lycéens* » (Poggio-Mirteto) et lorsque les ressources du territoire sont insuffisantes comme pour cette « régente⁸ » d'un lycée de montagne, on a recours à un stratagème consistant à faire faire leur stage aux élèves au sein d'une entreprise fictive, simulée :

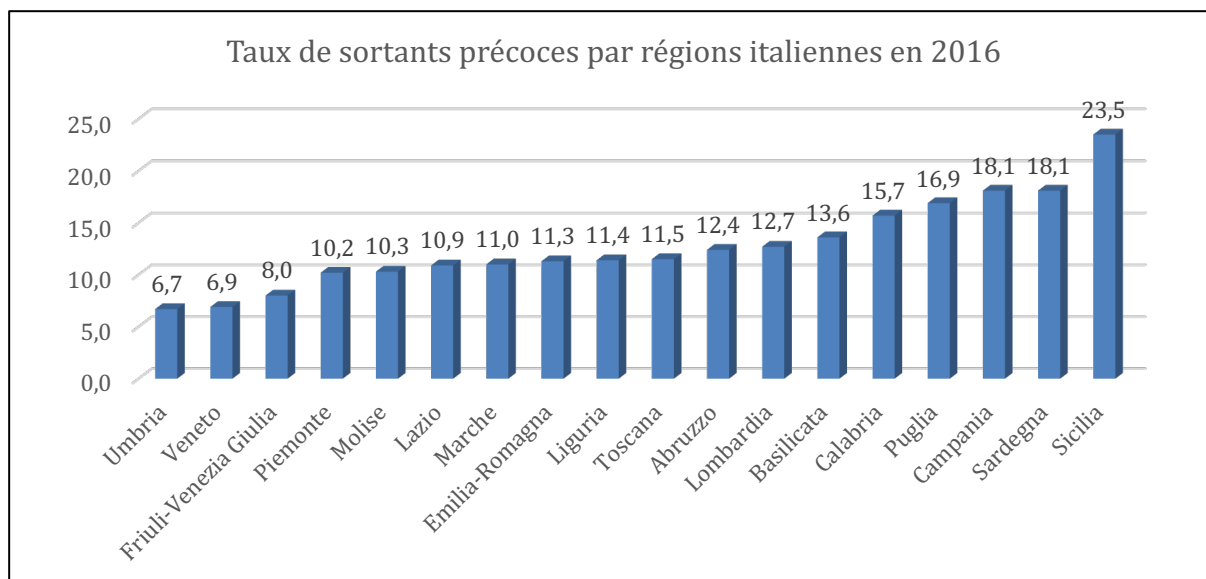
« En fait à Castelforte cette année j'ai dû activer une simulation d'entreprise à l'école sur l'ordinateur parce qu'il y a trop d'entreprises locales et je n'arrive pas à couvrir les 400 heures de l'alternance » (Entretien, Istituto Omnicomprensivo di Castelforte)

1.7 Des variations territoriales fortes et aux motifs divers

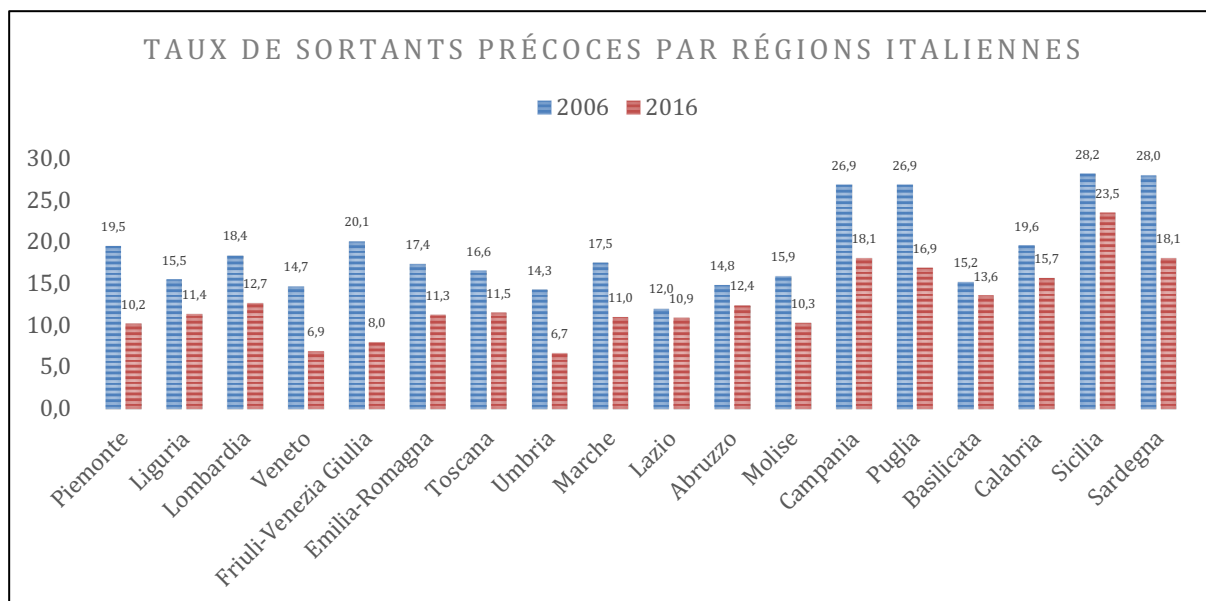
Un des traits marquants de la problématique du décrochage scolaire en Italie tient aux fortes variations régionales. Les taux de décrochage par régions montrent en effet des inégalités frappantes qui recourent des clivages territoriaux anciens et particulièrement vivaces.

Le graphique suivant rend compte de ces inégalités territoriales au regard de la sortie précoce du système scolaire. Les écarts très importants vont du simple à plus du triple et dessinent un double clivage territorial. Le plus classique oppose évidemment le nord au sud de la péninsule. Les régions méridionales – à l'exception notable de la Basilicate qui en leur sein et à bien des aspects se démarque – s'illustrent par des taux s'échelonnant de 15 à plus de 20% de jeunes de 18 à 24 ans sortis du système scolaire sans un diplôme de secondaire supérieur et qui ne sont pas en formation postscolaire.

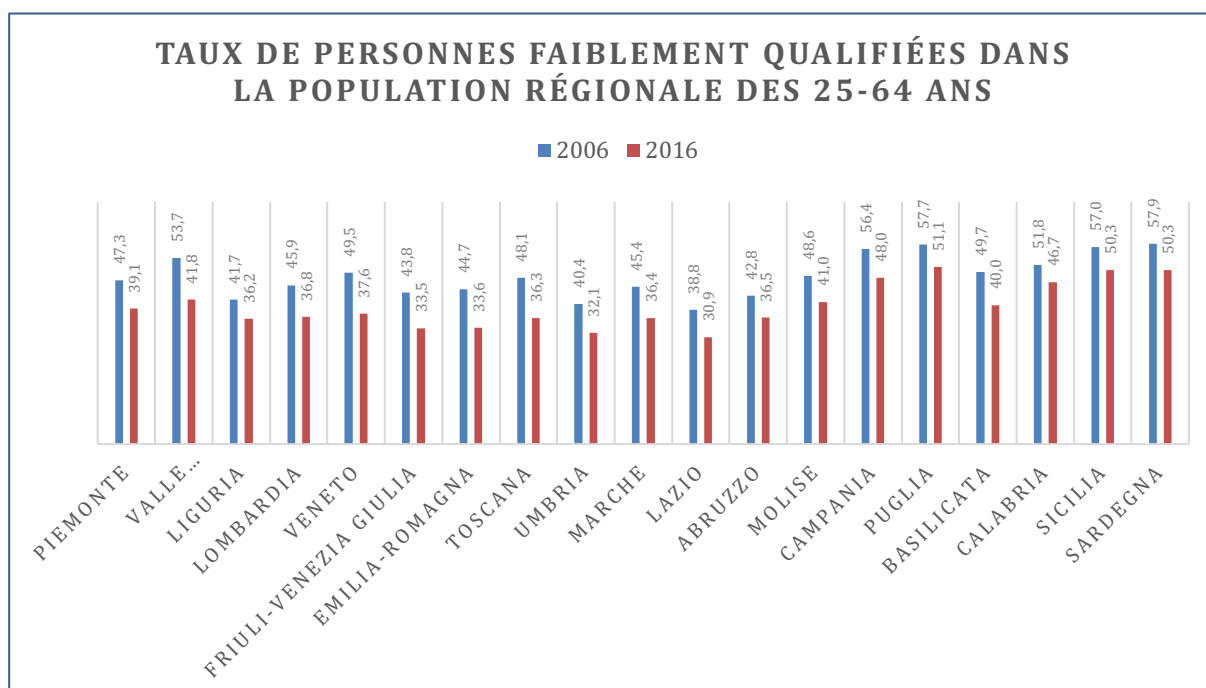
⁸ En Italie les établissements de moins de 600 élèves (dits sous-dimensionnés) perdent leurs postes de dirigeants (et de directeur général des services), pour exercer cette fonction c'est le chef d'un autre établissement qui exerce une régence faisant l'objet d'une indemnisation spécifique par le Ministère.



En perspective diachronique sur dix ans on constate plusieurs éléments intéressants. Tout d'abord on note une baisse générale de la population des sortants précoces (Early School Leavers) dans toutes les régions. L'ensemble des régions italiennes a ainsi connu une baisse sensible des taux d'abandon avant diplomation du secondaire supérieur. Cette baisse est significative puisque globalement la situation italienne comparée à la moyenne des pays de l'Union Européenne s'est améliorée. Ainsi en 2006, l'Italie avec un taux d'abandon précoce de 20,4% se situait à 5 points au-dessus de la moyenne européenne (15,4%). En 2016, avec un taux de 13,8%, elle n'est plus qu'à 3 points de la moyenne communautaire (13,8%) et proche de l'objectif de 10% pour 2020. Pour autant, il faut noter que cette baisse ne s'est pas faite de manière uniforme ce qui signifie que, d'une part, les inégalités régionales demeurent très vivaces et que, d'autre part, les trajectoires régionales ne sont pas homogènes. On relève ainsi des trajectoires très différentes selon les régions, certaines ayant connu des réductions plus importantes que les autres de leur taux d'abandon scolaire. Certaines régions ont connu une baisse très modeste. Ainsi le Latium, qui fait l'objet de ce travail de recherche, était la région italienne qui possédait le plus bas taux en 2006, en 2016 elle se classe en sixième position avec une baisse de 1,1% sur dix ans. Pour d'autres régions, la diminution est très importante. C'est le cas du Frioul-Vénétie julienne qui passe de 20,1 à 8% ou de l'Ombrie qui passe de 14,3 à 6,7% et devient la région au plus faible taux. Dans les provinces du sud cette différenciation se retrouve en dépit d'une situation globalement plus difficile. La Sardaigne connaît ainsi une diminution de quasiment le double de celle enregistrée pour la Sicile.



Ce constat en flux se retrouve également en stock à travers la part de la population adulte (25-64 ans) ne possédant pas une qualification minimale équivalente au secondaire supérieur. Le graphique suivant montre ainsi une baisse générale de cette part et des « performances » variables selon les régions tant en pourcentage qu'en variation de celui-ci.



Dans les deux cas, ces écarts interrogent quant aux facteurs explicatifs de ce découplage entre régions. On peut faire l'hypothèse que plusieurs dynamiques sont à l'œuvre dont notamment l'existence d'un investissement différentiel des régions et provinces sur la question de la dispersion scolaire. L'analyse des politiques régionales de lutte contre la dispersion scolaire suppose de les inscrire dans une analyse plus globale de l'action publique en la matière

2. Action publique et décrochage scolaire en Italie : Une étude en région Lazio

Le Latium (Lazio) est une région centrale de l'Italie. Il a pour centre administratif et politique la métropole de Rome mais ne s'y réduit pas. La région est vaste, 17.207 km², peuplée de presque 6 millions d'habitants et très diverse dans ses paysages. Des côtes aux cités balnéaires, des zones de montagne pour un quart de son territoire, des espaces ruraux rythmés par les collines de tuf et des villes moyennes, c'est un espace humain et politique contrasté qui confine à la Toscane au nord et à la Campanie au sud. L'étude du décrochage scolaire dans une région comme celle-ci suppose d'embrasser, même à minima, cette diversité et d'en rendre compte. Ce travail d'enquête a donc principalement porté sur des établissements choisis pour restituer cette diversité en lien avec le décrochage mais intègre également entre autres les acteurs institutionnels du ministère et de la région Lazio.

Liste des entretiens réalisés

	Nom	Organisme	Fonction	Date
1	Elisabetta DE FEUDIS	Università cattolica di Milano	Doctorante	28/09/2016
2	Fausta GRASSI	Lycée E.Majorana	Proviseure	10/01/2017
3	Caterina BARBERI	Lycée E.Majorana	Enseignante	10/01/2017
4	Marta VITIELLO	Lycée E.Majorana	Enseignante/Référente BES	10/01/2017
5	Irene BALDRIGA	Liceo Virgilio	Proviseure	23/01/2017
6	Paola MIRTI	USR Lazio		24/01/2017
7	Annalisa ATTENTO	USR Lazio		24/01/2017
8	Anita FRANCONI	USR Lazio	Ispettrice	24/01/2017
9	Anna-Maria BELLI	Regione Lazio		25/01/2017
10	Esther RIZZI	Istituti Tecnico Statale per il turismo	Dirigente	03/02/2017
11	Irene BALDRIGA (X2)	Liceo Virgilio	Proviseure	06/02/2017
12	Erminia PASCALE	Istituto di istruzione superiore Carlo Cattaneo	Enseignante	08/02/2017
13	Stefania FRANCO	Istituto di istruzione superiore Carlo Cattaneo	Enseignante	08/02/2017
14	Maria Silvia GARIBOTTI	Istituto di istruzione superiore Carlo Cattaneo	Enseignante	08/02/2017
15	Patrizia GADDI	Istituto tecnico paolo Savi Viterbo	Dirigente	06/03/2017
16	Maria Rita DE SANTIS	Liceo Poggio Mirteto	Dirigente	07/03/2017
17	Mirella SCORTICHINI	IIS Carlo Cattaneo sede EUR	Docento dirigente sede	14/03/2017
18	Rodolfo ROCCA	Cabinet ARCOS	Dirigente	03/02/2017
19	Rosa Maria VALENTE	Liceo scientifico + Istituto tecnico Gaeta	Dirigente	17/03/2017
20	Rosa Maria VALENTE	Istituto tecnico Castelforte	Regente	17/03/2017
21	Andrea BORDONI	Dir. Gle per lo Studente, l'Integrazione e la Partecipazione	MIUR	23/03/2017
22	Alvaro FUK	Dir. Gle per lo Studente, l'Integrazione e la Partecipazione	MIUR	23/03/2017

2.1 Le processus de mise à l'agenda : chronologie

Le processus de mise à l'agenda politique du problème social du décrochage scolaire intervient de manière assez tardive en dépit de quelques tentatives commençant au milieu des années 90. Le premier texte législatif italien qui aborde le décrochage scolaire de manière explicite est en effet la loi 496/94 qui institue un observatoire de la dispersion scolaire et qui prévoit la mise en place de plans provinciaux de prévention associant personnels enseignants et de direction d'un ou plusieurs établissements en partenariat. Cet observatoire n'aura, comme certains de ses homologues régionaux comme en région Lazio, de traduction opérationnelle concrète.

Le décret présidentiel 275/99 (gouvernement D'Allemanno, ministre Luigi Berlinguer) réforme le système éducatif, allonge la scolarité obligatoire à 18 ans, développe les pouvoirs organisationnels et pédagogiques des établissements et les inscrit dans une gouvernance territoriale large incluant un rapprochement avec les entreprises locales.

La réforme Moratti (gouvernement Berlusconi II, ministre Letizia Moratti) abaisse la scolarité obligatoire (Legge delega n.53/2003) et les décrets législatifs successifs et notamment le décret il D.lgs. 226/2005 qui redessine l'enseignement secondaire supérieur (grado II), la formation professionnelle décentralisée aux régions. Cette réforme réaffirme le rôle de l'Etat central dans la politique de lutte contre le décrochage qui ne repose que marginalement sur la mise en œuvre de dispositifs en alternance. Elle prévoit également des mesures de soutien financier aux interventions visant à lutter contre le décrochage dans les établissements. C'est aussi cette loi qui consacre « l'obligation formative » jusqu'à 18 ans⁹.

Le retour à un gouvernement de centre-gauche en 2006 (Gouvernement Prodi II, ministre Giuseppe Fioroni) rebat les cartes. Le ministre Fioroni ne lance pas une grande réforme de l'éducation mais agit par touches successives comme le rehaussement de la scolarité obligatoire à 16 ans (L 296/06), la loi 40/07 qui relance la formation professionnelle et technique, le développement de la notion de compétences de base en lien avec les prescrits communautaires. En matière de lutte contre le décrochage scolaire, la loi 296/2006 (loi de financement) prévoit des actions coordonnées Etat/régions à l'article 1 al 622 : *“nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e speci ci previsti dai [...] curricula, possono essere concordati tra il Ministero della Pubblica Istruzione e le singole regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione”*

Le retour du gouvernement Berlusconi (Berlusconi IV, ministre Mariastella Gelmini) donne lieu à de nouvelles réformes en 2008 qui redessinent le secondaire II en 4 branches (les lycées (général), les instituts techniques ou professionnels et la formation professionnelle confiée

⁹ (loi 53/2003 réforme Moratti « è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età » LEGGE 28 marzo 2003, n.53, art. 2-1.C)

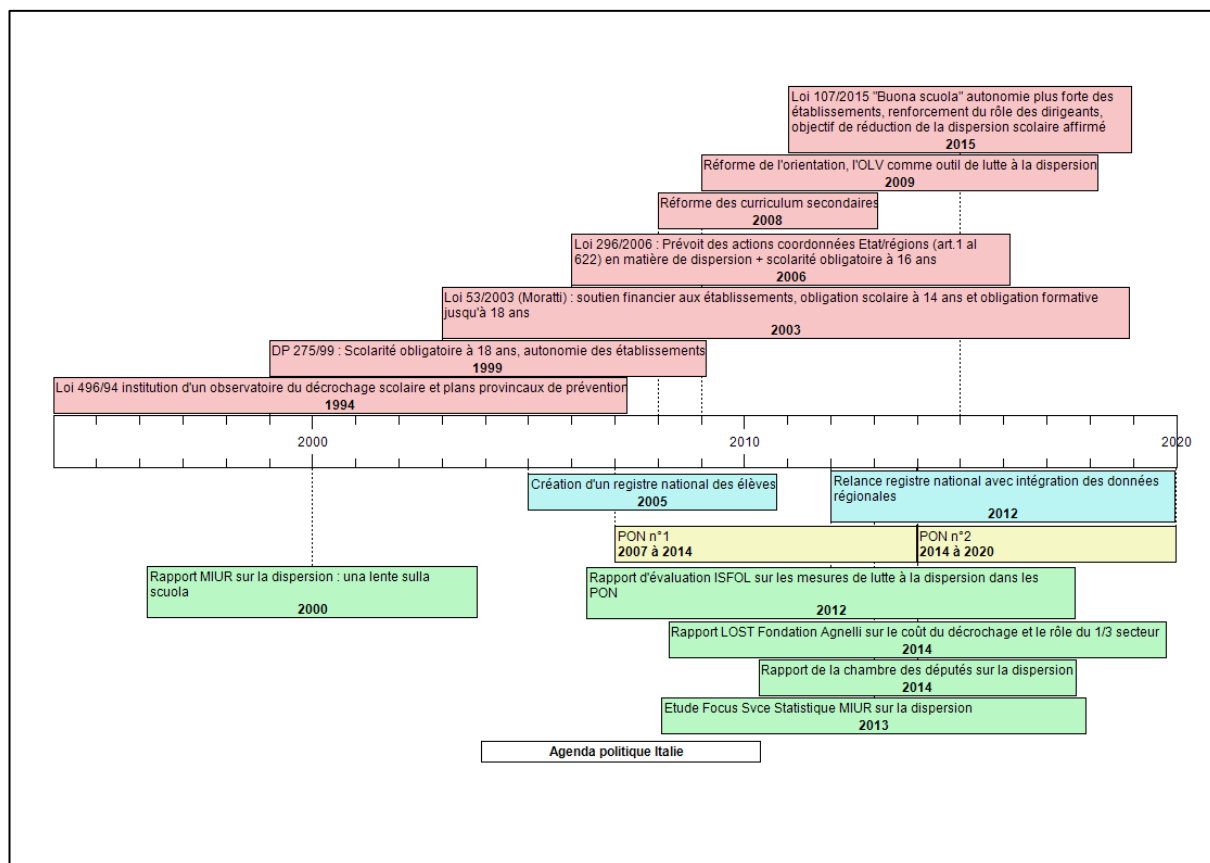
intégralement aux régions. En 2009, un plan national pour l'orientation est défini dans le cadre des lignes directrices pour l'OTLV. Ce plan devient l'outil principal de lutte contre le décrochage scolaire.

Les deux gouvernements successifs (Monti 2011-2013 et Letta 2013-2014) n'apporteront pas de réforme notable. Par contre, le gouvernement Renzi qui arrive au pouvoir en février 2014 (Ministre Stefania Gianini) va lancer une réforme du système éducatif en 2015 qui met fortement à l'agenda la question du décrochage scolaire (Loi 107/2015). Cette loi de la « Bonne École » (Buona Scuola) introduit les changements suivants qui sont en cours de développement sous forme de décrets d'application. Cette réforme ne touche pas à l'agencement du système éducatif et aux quatre segments de l'éducation, l'instruction et la formation, mais elle donne par contre une large autonomie aux établissements et des marges de pouvoir très importantes aux chefs d'établissement.

En matière de lutte contre le décrochage, la loi Buona Scuola de 2015 introduit pour la première fois la lutte contre le décrochage comme finalité de l'école. En termes d'instrumentation de l'action publique, la loi ne définit pas de mesures précises et générales valides sur tout le territoire, elle n'engage pas un plan coordonné de lutte contre le décrochage. Tout en réaffirmant le rôle de l'Etat dans la lutte contre le décrochage, elle confie aux établissements scolaires le soin de définir et mettre en œuvre les dispositifs adéquats pour lutte contre le décrochage. C'est ainsi en s'appuyant sur l'autonomie renforcée des établissements que la loi Gianini entend développer les moyens de la lutte contre la dispersion et la violence scolaires sous leurs différentes formes.

Les politiques européennes jouent un rôle structurant. Les deux derniers PON (Programme Opérationnel National 2007-2013 et 2014-2020) ayant fortement permis le développement de programmes d'action sur la formation des enseignants d'un côté, le soutien aux élèves en difficultés de l'autre. La mise en œuvre de l'objectif convergence dans les régions éligibles du sud a de son côté permis le développement de politiques territorialisées basées sur les liens avec le développement économique, l'alternance et la formation professionnelle. Les programmations opérationnelles régionales ont ainsi eu pour effet d'inscrire les institutions scolaires plus fortement dans des formes de gouvernance territoriale et des modalités de financement d'actions sur projet expérimental. Le regard porté sur l'école s'est donc élargi à une vision qui déborde l'institution scolaire pour aller vers son inscription dans une communauté locale plus large et diverse.

Frise chronologique de la mise à l'agenda du décrochage scolaire en Italie



2.2 Les ressorts d'une mise à l'agenda

Au-delà de sa chronologie factuelle, la mise sur l'agenda politique d'une question sociale repose sur une série de mécanismes cognitifs, de stratégies d'acteurs et de rapports de pouvoirs dont l'élucidation est nécessaire pour comprendre les dispositifs d'action publique et leurs modalités de mise en œuvre.

Du point de vue des analystes scientifiques, le décrochage scolaire constituait, de manière globale « a neglected problem for the social and political agenda in Italy due to its endemic nature and to the scarce pressure by the public opinion and the media » (Colombo, 2013, 11). Il faut attendre le début des années 2010 pour que le thème du décrochage trouve une résonance sur l'agenda politique national comme le rappelle en entretien cette spécialiste des politiques de lutte contre le décrochage scolaire en Italie.

« Jusqu'à au moins 2013, cette question n'a pas été prioritaire sur l'agenda gouvernemental. A partir de 2013, il y a ce décret-loi 104/2013 où s'est immiscée à l'article 7¹⁰ la lutte contre la dispersion scolaire comme une mission fondamentale de l'école. Jusqu'en 2013 la dispersion scolaire a été un thème parmi d'autre sur l'agenda politique mais sans relief particulier » (Entretien Elisabetta De Feudis, EFR Roma).

¹⁰ «Al fine di evitare i fenomeni di dispersione scolastica, particolarmente nelle aree a maggior rischio di evasione dell'obbligo, nell'anno scolastico 2013-2014 è avviato in via sperimentale un Programma di didattica integrativa che contempla tra l'altro, ove possibile, il prolungamento dell'orario scolastico per gruppi di studenti, con particolare riferimento alla scuola primaria».

Pour autant, les justifications de son émergence sur l'agenda renvoient à une série de facteurs plus anciens et qui puisent au début des années 2000.

Comme dans nombre de pays, la prise de conscience de la problématique de l'abandon scolaire tient en premier lieu à la production de données sur le phénomène (Ministero della Pubblica Istruzione, 2000 et 2006).

C'est au cours des années 2000 et dans le cadre de la programmation des fonds européens que l'Italie va ainsi prendre conscience de l'importance du phénomène de la dispersion scolaire comme le rappelle cet administrateur du Ministère de l'instruction publique :

« En Italie, il n'y a pas eu d'évènements déclencheurs violents comme les émeutes en France. Je crois qu'on en a pris conscience après 2004 quand sont sorties les premières données sur la dispersion qui était très élevée dans certaines régions du sud de l'Italie. On a commencé à prendre conscience du phénomène mais les politiques publiques ont été plus lentes à se mettre en place » (Entretien MIUR, Roma).

Deux variables clés sont ainsi à l'œuvre dans ce processus d'une part l'importance des financements européens et d'autre part les inégalités régionales en matière de décrochage. C'est dans ce cadre que les premières actions ciblées sur la résorption du décrochage seront engagées. Elles le seront sur la base des programmes communautaires et ciblées sur les régions du sud de la péninsule.

« L'impulsion à lutter contre la dispersion est venue de l'Europe avec les ressources qu'elle a donné il y a eu des interventions plus structurelles à travers la programmation 2000-2006. Mais concentrées dans le sud de l'Italie parce que les deux précédentes programmations 2000-2006 et 2007-2013 prévoyaient l'accès aux financements seulement pour les écoles du sud de l'Italie » (Entretien MIUR, Roma).

Au début des années 2000, le décrochage est en effet déjà sur l'agenda du ministère de l'instruction publique (MIUR, 2000). L'attention qu'on porte alors à la dispersion est cadrée sur le registre de la réforme de l'enseignement et de la réussite éducative du plus grand nombre. La dispersion est perçue comme le symptôme critique de l'incapacité du système scolaire à permettre la réussite de tous les élèves et surtout des réformes Berlinguer à atteindre leurs objectifs. Cette perspective est également celle mise en avant par la Chambre des députés dont la Commission culture, science et éducation publie la même année une enquête sur la dispersion (Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva sul problema della dispersione scolastica, 19 gennaio 2000*).

In questo momento in cui la promozione del successo formativo è assunta come obiettivo prioritario dell'intero sistema formativo, la dispersione scolastica è ancora di più l'indicatore della piena attuazione del diritto alla formazione, una formazione che non si esaurisce in ambito scolastico e che dura tutta la vita (MPI, 2000)

Six ans plus tard, le ministère réintroduit la question de la dispersion scolaire dans un document statistique qui relie le phénomène du décrochage scolaire à la question des inégalités territoriales inter comme intrarégionales. Dans l'optique d'une compréhension élargie, inclusive en fait, du phénomène de la déscolarisation, ce rapport introduit une variété de phénomènes à prendre en compte quand on parle de dispersion.

Limitando l'analisi all'ambito scolastico, la dispersione non si identifica unicamente con l'abbandono, ma riunisce in sé un insieme di fenomeni – irregolarità nelle frequenze, ritardi, non ammissione all'anno successivo, ripetizioni, interruzioni- che possono sfociare nell'uscita anticipata dei ragazzi dal sistema scolastico (MPI, 2006, 1)

Dès cette période, la question de la dispersion est également inscrite dans la perspective des prescrits européens qui donne y compris un objectif de réduction du taux de sorties précoces du système scolaire.

L'obiettivo al 2010 è quello di ridurre la quota degli early school leavers al 10%. Diversamente dalla chiave di lettura nazionale, che solitamente circoscrive il fenomeno agli anni di età scolare, l'indicatore europeo, essendo riferito ai 18-24enni, quantifica l'interruzione precoce degli studi sia di tipo scolastico che formativo della popolazione ormai fuori dal sistema (MPI, 2006, 2)

Il faut attendre une décennie pour que la question de la dispersion atteigne son importance actuelle sur l'agenda politique italien. Ainsi, c'est en 2013 et grâce à la mise en place d'un registre national (Anagrafe nazionale) qu'une étude spécifique des services statistiques du ministère (MIUR, 2013) met en lumière l'importance du phénomène et les difficultés de dénombrement des jeunes en situation de décrochage. La publication de ces données fait également une part importante aux prescrits communautaires et à la mise en œuvre d'un objectif chiffré de 10% de taux de sortants précoces pour 2020. Cette balise chiffrée constitue un point de référence important pour les politiques italiennes fortement dépendantes des financements communautaires.

Une série de documents attestent de l'importance prise par la question de la dispersion scolaire sur l'agenda politique italien en lien avec la production de données sur le décrochage au début des années 2010.

Un rapport parlementaire de 2014 signale ainsi que ce problème a pris une « importance sans précédent » (Camera dei deputati, 2014, 5). Parmi les publications relatives à la problématique de la dispersion qui fleurissent entre 2010 et 2016, se mêlent des études produites par les autorités publiques et par des fondations privées. Parmi les premières on notera le rapport de L'ISFOL sur les mesures mises en œuvre dans le cadre du programme opérationnel national des fonds structurels (ISFOL 2012) ; le Focus du service statistique du MIUR (MIUR, 2013) ainsi que l'extraction italienne du rapport Euridyce sur l'abandon précoce (MIUR-INDIRE, 2014) ou le rapport INDIRE sur les réseaux et les pratiques innovantes en matière de lutte contre la dispersion (INDIRE, 2016). Parmi les secondes, on relèvera le rapport de Fondazione Brodolini sur le projet RIDISCO dans la province de Rome (Fondazione Brodolini, 2007), l'étude conduite par l'ONG Save the children sur le projet InControl ainsi que celle conduite sous l'égide de la Fondation Agnelli sur le coût du décrochage et le rôle du tiers secteur (LOST, 2014).

Dans l'inscription récente de la dispersion scolaire sur le haut de l'agenda sectoriel scolaire (Cobb & Elder, 1972), la légitimation de la mise sur agenda du décrochage scolaire s'est

transformée. En plus des dimensions territoriales européenne comme régionale, elle s'adosse en second lieu fortement à l'importance de l'enjeu migratoire. L'élévation de la population migrante et la médiatisation très importante des flux de réfugiés constitue en effet un deuxième point d'ancrage plus récent de la grammaire de justification des politiques de lutte contre la dispersion scolaire.

« Et puis durant ces 10 dernières années au moins, il y a eu ce phénomène de fort processus migratoire et le pourcentage d'élèves étrangers est devenu très haut et le phénomène de la dispersion s'est aggravé de ce fait. Parallèlement à ces interventions structurelles, l'action publique s'est concentrée sur les zones à risque de fort processus migratoire. La lutte contre la dispersion s'est concrétisée beaucoup avec des tentatives pour développer l'inclusion de ces élèves qui arrivent. Pour nous l'immigration est un phénomène récent et qui s'est fortement développé. Cela a créé des problèmes pour les écoles parce que tous les élèves sont accueillis qu'ils soient réguliers ou non, cela a créé de gros problèmes d'accueil et le pourcentage de décrochage parmi les élèves non-italiens est très élevé » (Entretien MIUR, Roma)

L'étude statistique conduite par le MIUR en 2016 atteste de l'importance numérique et de l'enjeu que représente l'intégration des élèves d'origine étrangère. L'augmentation de la part de ces élèves dans les écoles italiennes est en effet particulièrement significative puisqu'elle est passée de 0,6% en 1995/96 (50.322 élèves) à 9,2% pour l'année scolaire 2015/2016 soit 814.851 élèves de nationalité non-italienne sur un total de 8.826.893 élèves scolarisés cette année-là (MIUR, 2016).

La migration comme mécanisme causal de la dispersion scolaire est régulièrement évoquée dans les entretiens avec les autorités publiques qu'elles relèvent du Ministère, de l'équivalent fonctionnel régional des rectorats (l'USR Lazio) ou du Conseil régional. Évoquant le ciblage territorial des politiques ministérielles, ce responsable du bureau en charge des politiques de lutte contre le décrochage rappelle l'importance de la variable migratoire dans la construction du zonage :

« Ce sont des zones à forte concentration de migrants par exemple ou encore ou les zones à fort taux de décrochage. On ne sait pas comment sont définies ces zones mais seulement qu'elles le sont sur la base d'indicateurs statistiques » (Entretien MIUR, Roma)

Au niveau régional, le discours se répète avec pour barycentre les zones à fort processus migratoire :

« Récemment, en juillet, l'appel d'offre de « scuola al centro » pour les quatre villes qui ont une incidence majeure de la présence d'élèves étrangers et des écoles de quartiers périphériques. Rome s'est vue assigner plus de deux millions d'euros et environ 130 établissements ont été financés. Chaque école a reçu 15 000 € et a fait des projets selon des critères déjà établis autour du sport, de l'art, de la musique, le renforcement de la langue italienne »

« Les fonds issus du CNCL (Financement d'heures complémentaires pour les enseignants) sont divisés en 2 : zones à forts processus migratoires (pourcentage supérieur à 15% d'élèves étrangers) et zones où le taux d'abandon ou de redoublement sont élevés. Nous connaissons les écoles qui se trouvent dans ces zones, ils sont recensés dans une liste d'établissements éligibles » (Entretien USR Lazio, Roma)

L'écho de cette mise en relation décrochage/migration se fait encore plus fort au niveau des établissements. Les chefs d'établissements rencontrés, que ce soit au centre-ville de Rome, en périphérie ou dans les zones rurales de la région, établissent tous ce lien.

« Beaucoup d'entre eux sont étrangers, nous avons un pourcentage élevé de primo-arrivants mais maintenant ils sont nombreux à avoir fait l'école élémentaire. Nous avons 23% d'élèves étrangers, donc beaucoup. Nous avons des problèmes linguistique » (Istituto Cattaneo-Testaccio).

« J'allais y venir. Alors nous avons un pourcentage d'élèves étrangers assez faible et quasi tous sont des jeunes de seconde génération. Ce sont des élèves qui sont en Italie depuis longtemps ou qui y sont nés et ainsi ce n'est pas un élément de distinction entre élèves étrangers et autochtones. Ceci dit ces dernières années nous avons eu une augmentation des élèves

étrangers de première génération qui ne parlent pas italien. Ils ne sont pas nombreux, 7 ou 8 mais ils ont de grosses difficultés parce qu'ils ne maîtrisent pas la langue » (Istituto Savi, Viterbo)

« Et puis il y a évidemment l'autre grand problème qui est celui de la migration et donc il y a une partie de la population italienne qui est déterminée par les phénomènes de migrations, les étrangers qui arrivent en Italie plus particulièrement au nord parce qu'il y a plus de possibilités d'emploi. Là on peut avoir des problèmes de dispersion liés à des dimensions culturelles et économique surtout » (Liceo Virgilio, Roma)

« Pour ce qui concerne la dispersion scolaire, jusqu'à une période récente nous avons eu un pourcentage élevé surtout concernant les élèves migrants de première génération » (ITTS Colombo, Roma)

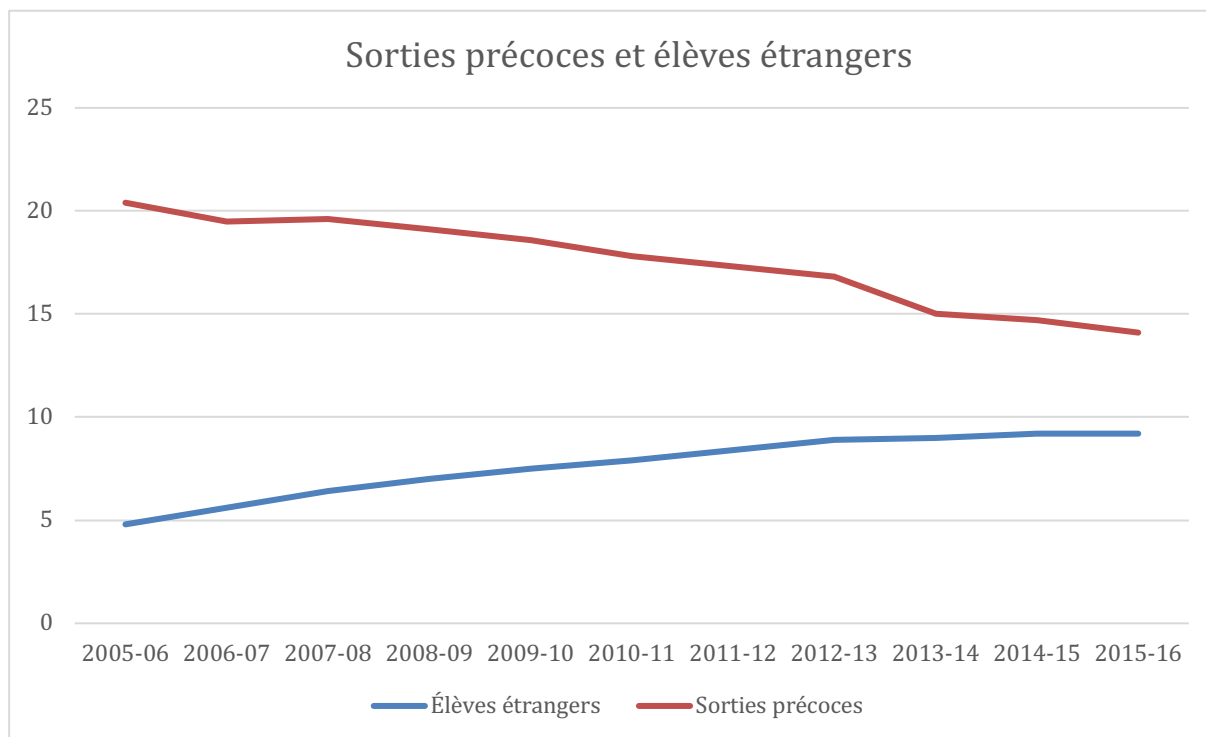
« Au niveau linguistique il y a une grande fatigue parce qu'à la maison ils continuent de parler leur langue de manière quasi exclusive. Certaines familles non. Là on voit la différence en termes de niveau d'instruction. Les familles avec une instruction plus forte parmi les étrangers obligent leurs enfants à suivre nos cours d'italien et à s'exprimer en italien, ils sont bilingues A un niveau plus bas voire absent certaines fois les mères (notamment dans les familles maghrébines) ne parlent pas un mot d'italien. Quand le niveau d'instruction est faible, il n'y a pas ce sentiment du besoin de comprendre la langue. Dans ce cas quand ils repartent parce qu'ils n'ont plus de travail, nous perdons trace des élèves. De manière générale, les élèves de première et deuxième génération sont bien intégrés » (Istituto Gregorio da Catino, Poggio-Mirteto)

Cette incidence est également rappelée par les proviseurs à propos d'une clientèle particulière qui est celle des jeunes adultes suivant les cours du soir dans le but de raccrocher ou, a minima d'obtenir un premier niveau de qualification :

« Il y a des élèves décrocheurs dans ce programme qui viennent de l'étranger ou qui travaillent en même temps. Il y a une grande dispersion » (ITTS Colombo, Roma)

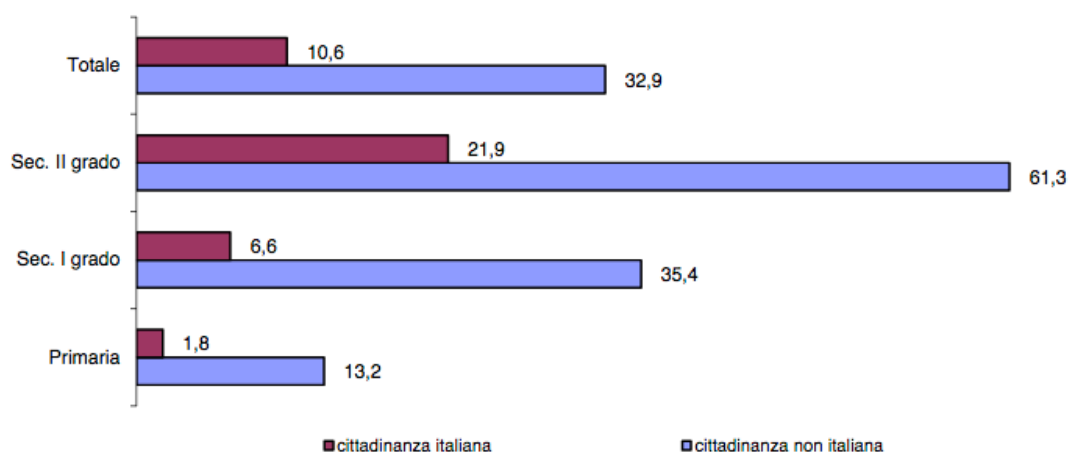
« Les étrangers s'inscrivent, ont une attestation d'inscription et renouvellent ainsi leur permis de séjour. Beaucoup s'inscrivent et puis trouvent ensuite un travail qui les empêche de poursuivre » (Istituto Savi, Viterbo)

Ce lien est ainsi nettement établi à tous les niveaux de l'institution scolaire italienne. Pour autant, cette relation causale est-elle solidement établie ? Rien n'est moins sûr. Un premier élément global incite à la prudence. En effet, la population migrante a doublé au cours des 10 dernières années alors même que les taux de sorties précoces sans qualification baissent de manière sensible.



La performance des élèves italiens suffirait-elle à contrebalancer l'augmentation de la population d'élèves migrants sur la même période ? Rien n'est moins sûr non plus. On constate ainsi que les élèves de nationalité étrangère tendent à se concentrer dans le nord du pays alors que le décrochage sévit le plus fortement dans le sud. Les cinq premières régions où la proportion d'élèves étrangers est la plus élevée sont ainsi par ordre d'importance (Émilie-Romagne, Lombardie, Ombrie, Toscane et Vénétie) alors que les cinq régions présentant les taux de décrochage les plus élevés sont des régions du Sud de l'Italie (Sicile, Sardaigne, Campanie, Pouille, Calabre). Certes les étudiants étrangers ou d'origine étrangère ont une scolarité plus hachée. Ils sont ainsi plus souvent en « retard » de scolarité que leurs homologues italiens

Pourcentages d'élèves italiens et étrangers en retard de scolarité par niveaux



Source : MIUR, 2017

Il faut préciser d'une part que les élèves étrangers optent plus souvent que les élèves italiens pour des formations professionnelles et techniques où se concentrent les taux les plus élevés d'élèves en ayant redoublé ; et d'autre part que le retard de scolarité ne constitue pas un prédicteur de l'abandon scolaire. Il est même censé garantir un meilleur accrochage selon les chantres du redoublement !

Ceci étant, le lien entre processus migratoire et vulnérabilité sociale est loin d'être imaginaire. Concernant les jeunes étrangers résidant en Italie, et en l'absence de données fiables sur les taux de décrochage par nationalité, un indicateur permet de souligner la réalité des difficultés d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes d'origine étrangère, c'est celui des NEETs (les jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en emploi ni en scolarité initiale ou continue). Parmi ces jeunes inactifs ou au chômage les étrangers sont surreprésentés de 10 points par rapport aux jeunes italiens en moyenne et la situation des jeunes femmes apparaît particulièrement préoccupante.

NEETS (15-24 ans) répartition par nationalité et sexe en 2012 (en %)

	Italiens	Étrangers	Total
Filles	19,1	38,2	21,0
Garçons	20,8	23,9	21,2
Total	20,0	30,8	21,1

Source : Italia Lavoro (enquête Force de travail, ISTAT)

Petite lecture d'un dossier de presse → Voir aussi les données de l'Anagrafe

2.3 Les dispositifs publics de lutte contre le décrochage scolaire

Il est temps d'en venir aux actions concrètes conduites contre le décrochage scolaire en Italie.

Types d'instruments d'action publique de lutte contre la dispersion scolaire : un tour d'horizon

Comme en France, on distingue en Italie 3 types de mesures mises en œuvre : mesures de prévention (prevenzione), d'intervention (intervento) et de remédiation (compensazione).

Mesures de prévention

Les mesures de prévention sont distinguées selon les catégories de jeunes à risque : élèves présentant des formes d'invalidité, élèves étrangers, mineurs sous main de justice, élèves à besoins spécifiques, élèves hospitalisés. Pour chacune de ces catégories le ministère a édicté des lignes d'action et guides méthodologiques que les établissements sont invités à décliner dans des Plans annuels pour l'inclusion (Piano annuale per l'inclusione - PIA).

La définition de lignes directrices pour l'orientation tout au long de la vie et la mise en œuvre de plans national et régionaux pour l'orientation constitue également un instrument de prévention du décrochage scolaire. Ainsi, les lignes directrices de 2014 pour l'orientation permanente renforcent les activités d'orientation au secondaire et visent à resserrer les liens avec le monde de l'entreprise. La mise en œuvre de la Garantie Jeunes et de l'accord Etat/régions/collectivités locales de février 2013 visent également à renforcer l'alternance et coordonner les actions d'orientation.

Mesures d'intervention

A la différence des mesures de prévention qui sont générales et transversales, les mesures d'intervention sont ciblées sur les jeunes et les établissements à risque (zones à forte population migrante, zones de marginalisation sociale). Des projets d'ouverture des écoles l'après-midi et de soutien aux élèves en difficulté (attività laboratoriali) sont ainsi mis en œuvre dans ce cadre mais elles apparaissent contingentes aux ressources financières et humaines rendues disponibles pour leur mise en œuvre.

Les établissements situés dans les zones à risque sont invités à soumettre à financement par le MIUR des projets spécifiques en matière de lutte contre le décrochage

Un plan d'action 2014-2015 contre la dispersion scolaire prévue par la loi 128/2013 a permis de dégager des moyens supplémentaires (15 000 000 €) visant à financer des actions portées par les établissements.

Mesures de remédiation

Les mesures de remédiation proposées aux élèves ayant abandonné l'école sont principalement de deux ordres :

1. Des cours de soutien, de mise à niveau et des actions d'orientation proposés par les établissements sur financement propre soutenu par le ministère via les USR. Ce sont des mesures non-systématiques et liées à l'offre de formation proposée par les établissements.

2. Les écoles de la deuxième chance. Créé en 2005, le réseau des E2C italien regroupe des établissements secondaires adhérents. Ce réseau apparaît lié à des établissements pilotes ou expérimentaux situés dans des contextes territoriaux singuliers marqués souvent par un développement fort de l'économie diffuse en PME/PMI.

Logique et instruments d'intervention aux niveaux national et régionaux

De manière globale, l'objectif de lutte contre le décrochage fixé par la loi de 2015 repose pour sa mise en œuvre sur l'autonomie d'action des établissements et le rôle prépondérant de leurs dirigeants. Le rôle du ministère via les USR (Ufficio scolastico regionale – équivalent des rectorats) tient à la définition de grands objectifs et à la distribution des ressources financières. Interrogés sur le rôle du MIUR dans la lutte contre la dispersion scolaire, ce responsable rappelle comment se répartissent les tâches :

« Le ministère donne les lignes directrices générales et les offices régionaux ont leur autonomie. L'USR Sicile et celui du Piémont ont des politiques différentes. Le ministère donne juste des grandes lignes d'intervention et ensuite les USR élaborent leurs propres politiques publiques sur le territoire en s'inspirant des lignes directrices fournies par le ministère » (Entretien MIUR, Roma)

L'administration centrale se contente donc de définir des objectifs généraux tout en renvoyant leur mise en œuvre concrète aux territoires. Ces objectifs sont en lien direct avec les prescriptions communautaires et cela d'autant plus que l'essentiel de l'action ministérielle consiste à financer des appels à projets en direction des régions et des établissements qui sont financés sur des crédits européens. La politique italienne de lutte contre la dispersion se construit donc essentiellement sur la base d'un instrument financier : le PON¹¹ (Programma Operativo Nazionale) et plus marginalement sa déclinaison régionale les POR (Programma Operativo Regionale). La programmation des fonds européen scande et oriente la politique italienne à telle enseigne qu'une note interne du ministère destinée aux élus de chambre des représentants et décrivant les différentes actions de lutte contre la dispersion est organisée autour des vagues de ces PON. Le rôle crucial joué par les financements structurels européens permet aussi d'expliquer le ciblage territorial sur les régions du Sud de l'objectif Convergence qui a prévalu jusqu'à la programmation :

« C'est seulement depuis la nouvelle programmation 2014-2020 que ces fonds destinés à la lutte contre la dispersion ont été étendus à tout le territoire national. C'est ainsi seulement après 2013 qu'on a commencé à penser que cette question n'est pas liée seulement aux régions de l'objectif convergence mais touche de manière plus diffuse l'ensemble du territoire national » (Entretien Elisabetta de Feudis, EFR Roma).

La mécanique qui préside à la mise en œuvre de la politique italienne en matière de lutte contre le décrochage consiste à définir des grandes orientations et mettre des fonds à disposition des établissements. Il n'est donc pas étonnant que les financements structurels de l'Union Européenne, principal bailleur de fonds, structurent de manière décisive cette politique.

¹¹ Il Programma Operativo Nazionale (PON) del Miur, intitolato "Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento" è un piano di interventi che punta a creare un sistema d'istruzione e di formazione di elevata qualità. È finanziato dai Fondi Strutturali Europei e ha una durata settennale, dal 2014 al 2020.

Ainsi le PON 2000-2006 (Scuola per lo sviluppo) a promu des actions de prévention et de remédiation dans les régions méridionales. La programmation suivante (2007-2013) cible les interventions sur les 4 régions de l'objectif convergence (Campanie, Calabre, Pouille, Sicile) sur la base de 2 programmes « Competenze per lo sviluppo » et Ambienti per l'apprendimento ». Sur la programmation 2007-2013, l'Etat italien a investi 270 millions d'euros ayant permis la réalisation de 5.700 projets visant 450.000 élèves des régions concernées (« rapporto_indire_F3_rapporto_monitoraggio_analisi_prototipi.pdf » s. d.). Une action complémentaire mise en place dans le cadre du Plan d'Action Cohésion engagée en 2012 et visant à soutenir la mise en œuvre de réseaux d'établissements dans les régions Convergence a permis de soutenir, toujours sur la base de financements européens, 207 projets pour un montant d'un peu plus de 42 millions d'euros. La programmation 2014-2020 se démarque par un ciblage territorial qui se déplace des régions méridionales vers l'identification de zones à risque. C'est sur cette base en effet qu'est mis en œuvre le programme sur projets « La scuola al Centro » ciblé dans une première phase expérimentale en 2016 sur les quartiers en difficultés de 4 métropoles italiennes – Rome, Milan, Naples et Palerme – puis élargi à une base nationale à partir de l'année scolaire 2016-2017. Il a été doté de 187 millions d'euros sur financements communautaires. Cet appel à projet vise à développer les activités extracurriculaires et les plages d'ouverture des écoles l'après-midi pour des activités de lutte contre la dispersion. Il a bénéficié à 4633 écoles.

A ces différents éléments de financements communautaires, il faut rajouter le plan extraordinaire 2014 initié par le décret ministériel 104 de 2013. Ce plan affecte 15 millions d'euros aux établissements secondaires pour soutenir des actions de lutte contre la dispersion et développer les stages professionnalisants. Enfin, pour clôturer ce rapide survol des interventions nationales en matière de lutte contre le décrochage, il faut signaler le rôle joué par l'article 9 du CCNL (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro). Les CCNL jouent en Italie un rôle de cadrage des conditions d'emploi assez similaires aux conventions collectives en France. Il concerne les salariés des secteurs public comme privé. Celui du MIUR qui n'a pas été renouvelé depuis la version 2006-2009 mais simplement reconduit à l'identique, comprend à son article une disposition concernant les zones à risque « *misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo migratorio e contro l'emarginazione scolastica* ». Sur la base de cet article 9, le ministère affecte aux écoles des zones à risque, via les USR, des ressources destinées à financer les heures des enseignants s'engageant dans des projets visant à lutter contre la dispersion.

« Il y a eu une série de fonds mis à dispositions pour les zones à risque, c'est un article du CNCL (art. 9) pour payer les enseignants qui mettent des actions pour récupérer l'abandon scolaire. Les taux de ces zones étaient très élevés et on a réalisé que beaucoup d'élèves qui habitent dans des zones très en difficultés culturelles, économiques et sociales sont ceux qui ont les plus fortes possibilités, en cas de difficultés, d'abandonner l'école. (...) Ces fonds issus du CNCL sont divisés en 2 : zones à forts processus migratoires (pourcentage supérieur à 15% d'élèves étrangers) et zones où le taux d'abandon ou de redoublement sont élevés. Nous connaissons les écoles qui se trouvent dans ces zones, ils sont recensés dans une liste d'établissements éligibles » (Entretien USR Lazio, Roma)

Il faut enfin ajouter pour déborder cette logique avant tout incitative, la création, au niveau national, d'un registre des élèves permettant de suivre leurs parcours. La création de cette base de données nationale (Anagrafe nazionale) est censée permettre de mieux identifier le phénomène du décrochage. Cette base de données est en cours de connexion avec les données

régionales, elle n'intègre pas les données sur l'apprentissage. La remontée des données depuis les établissements scolaires semble sujet à erreurs liées notamment au calendrier de saisie et au temps dévolu à cet exercice.

Au final, il apparaît clairement que le rôle des politiques à un niveau national est orienté avant tout vers la mise à disposition des établissements de ressources financières distribuées sur projet. Elles sont ainsi limitées dans leur capacité régulatrice ce qui a amené la chambre des députés à formuler cet avis critique quant à leur impuissance à structurer un « système consolidé » : « *non sono riusciti a costruire un sistema consolidato nel tempo di lotta alle assenze saltuarie e al conseguente abbandono scolastico* » (Camera dei deputati, 2014). Comme quoi la maîtrise de la bourse ne suffit pas à faire une politique.

Qu'en est-il du niveau régional ? Les USR (Ufficio Scolastico Regionale) ont-ils une fonction plus structurante que le ministère. Clairement la réponse est négative. Les USR constituent un relai des orientations et des financements ministériels, une structure gestionnaire avant que d'être politique.

« *Nous sommes un centre de gestion, nous gérons les fonds. Nous avons une fonction de support et d'interface entre le ministère et les institutions d'enseignement de manière à ce que ces fonds soient dépensés de manière cohérente par rapport aux finalités des différents décrets ministériels qui mettent ces fonds à disposition* » (Entretien USR Lazio, Roma)

Et de fait le point de vue que l'on y obtient sur les initiatives ministérielles est surtout comptable...

« *Récemment, en juillet, l'appel d'offre de « scuola al centro » pour les 4 villes qui ont une incidence majeure de la présence d'élèves étrangers et des écoles de quartiers périphériques. Rome s'est vue assigner plus de deux millions d'euros et environ 130 établissements ont été financés. Chaque école a reçu 15 000 € et a fait des projets selon des critères déjà établis autour du sport, de l'art, de la musique, le renforcement de la langue italienne* » (Entretien USR Lazio, Roma).

Le rôle des USR est ainsi assez mince en termes de pilotage des politiques de lutte contre la dispersion

« *Comme rôle institutionnel, on aide les écoles à formuler les projets, on donne des indications sur les actions retenues comme prioritaires au niveau ministériel et institutionnel et nous vérifions l'utilisation effective des fonds. Nous faisons aussi des études propres dans la mesure de nos moyens* » (Entretien USR Lazio, Roma).

Au niveau régional également, les conseils régionaux représentent un autre acteur de la lutte contre le décrochage scolaire. Dans une forme de subsidiarité inversée, les régions interviennent auprès des élèves au gré de leurs moyens et en complémentarité avec les obligations qui lient un État à ses jeunes. C'est du moins ce qu'on nous rappelle d'entrée de jeu lors d'un entretien avec la chargée de mission du Conseil régional Lazio :

« *On prend en compte la demande des jeunes sachant que le système n'est pas extensible à l'infini comme dans l'éducation nationale où l'État a l'obligation d'accueillir tous les jeunes, la région accueille autant de jeunes que possible* » (Entretien Conseil régional Lazio, Roma).

Répartition des compétences entre Etat et collectivités

Le cadre est notamment fixé par l'article 117 de la constitution italienne. L'instruction publique est une compétence exclusive de l'Etat central pour ce qui relève de ses normes et du niveau de prestations garanties de manière égale sur tout le territoire national.

L'Etat est en charge de l'organisation générale de l'éducation, du statut juridique du personnel et des programmes scolaires. Il attribue les ressources financières des établissements et des personnels. Il est en charge de l'évaluation. Au regard de la formation professionnelle, l'Etat en définit les objectifs généraux, il coordonne et définit les standards en matière de qualification professionnelle et les modes de certification.

La formation professionnelle est un champ de compétence conjointe de l'Etat (principes fondamentaux) et des régions (modalités de fonctionnement et réglementation).

Les régions ont une compétence exclusive en matière de formation professionnelle. Elles valident les statuts des instituts professionnels, le calendrier scolaire, le financement des écoles non-étatiques (non statale), la mise en cohérence du système et de l'offre de formation professionnelle. Elles sont en charge du financement des infrastructures. Elles peuvent déléguer aux communes et provinces la gestion de la formation sur leur territoire.

Cela dit, les régions, ou du moins celle du Latium concernée par cette étude¹², interviennent principalement sur deux registres : la formation professionnelle et le financement sur projets.

Au même titre que leurs homologues françaises, les régions italiennes sont compétentes pour la formation professionnelle. Ce sont en effet les régions italiennes qui pilotent les Centres de formation professionnelle (**Centro di Formazione Professionale**) qui délivrent des qualifications professionnelles à l'issue d'une formation de 3 ans qui peut se prolonger d'un an pour obtenir une spécialisation.

« En 2011 il y a eu un accord concernant 22 qualifications professionnelles qui sont reconnues dans toute l'Italie. Et donc nous utilisons cet instrument pour lutter contre le décrochage. Il y a ainsi, pour ceux que le parcours traditionnel qui dure 5 ans rebute, la possibilité d'obtenir en 3 ans une qualification reconnue dans le monde du travail équivalent à une qualification de niveau 3 EQF (European Qualification Framework) qui n'est pas énorme mais reconnue » (Entretien Conseil régional Lazio, Roma).

Par ailleurs, les conseils régionaux interviennent sur le décrochage en finançant des projets au sein des établissements. C'est un point commun avec le ministère mais aussi avec les régions françaises qui, avant de se voir confier une compétence de coordination des actions de raccrochage, avaient investi ce domaine d'action publique en finançant des initiatives locales, notamment comme en Rhône-Alpes, au sein des collèges et lycées (Berthet et Simon 2012). C'est le cas notamment du projet Fuoriclasse mis en œuvre dans le cadre de la programmation 2014-2020 du POR (Programma Operativo Regionale) cofinancé là encore par le FSE. Ce programme vise explicitement le développement d'actions de lutte contre le décrochage scolaire. Le champ des actions envisagées est vaste¹³ et laisse aux établissements un large choix.

¹² Pour une étude des politiques régionales de lutte contre le décrochage dans deux autres régions (Pouilles et Lombardie), on verra la thèse d'Elisabetta De Feudis (De Feudis, 2017).

¹³ Le azioni dovranno essere articolate in contenuti e modalità realizzative ricomprese in una o più delle seguenti tipologie:

- azioni volte ad individuare formule di intervento, anche innovative, per gli studenti a maggior rischio di esclusione sociale;
- azioni volte a qualificare ed innovare l'offerta scolastica;
- azioni volte a stabilire relazioni più solide e personali tra la scuola, la famiglia, i giovani, in particolare se figli di immigrati, ed i loro compagni;
- azioni tese a sostenere gli alunni con diverse disabilità fisiche e psichiche;
- azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni di razzismo, sessismo, omofobia e bullismo;
- azioni volte alla promozione della parità di genere.

Doté de 1.5 millions d'euros, ce programme constitue une manne supplémentaire pour les établissements qui demeurent en tout état de cause au centre de la lutte italienne contre la dispersion scolaire.

Comme au niveau national avec l'Anagrafe, certaines régions se sont lancées dans la mise en place d'un observatoire de la dispersion scolaire destiné à produire de la connaissance sur les trajectoires des jeunes. La région Lazio ne fait pas exception et a adopté en 2006 la loi régionale n. 4/2006, art. 167 créant un observatoire régional de la dispersion et de l'abandon scolaire doté de 50.000€. Dix ans après, aucune donnée n'a été produite et quand on questionne la collectivité régionale sur le sujet la réponse celle-ci :

« D'après moi il n'a jamais été activé... Je le crois que la création de ces observatoires est une obligation légale mais pour les mettre en œuvre, c'est plus difficile. Cela suppose toute une série d'études scientifiques dont ne dispose pas la région, elle ne dispose pas des ressources adéquates en personnel statisticien pour les conduire » (Entretien Conseil régional Lazio, Roma)

On l'aura donc compris le cœur opérationnel des politiques de lutte contre le décrochage scolaire en Italie ce sont les établissements. Depuis la mise en œuvre d'une politique d'autonomisation et de responsabilisation sans cesse plus large des établissements, les acteurs régionaux et nationaux interviennent essentiellement sur un registre cognitif (donner des orientations) et financier. Ce sont les établissements qui portent la responsabilité de trouver des réponses au problème du décrochage.

2.4 Les dispositifs d'action mis en œuvre dans les établissements

Il est donc maintenant évident que le cœur névralgique de l'action publique en matière de lutte contre le décrochage scolaire en Italie est celui des établissements d'enseignement. Comme le démontrent nombre de travaux de science politique (Pressman et Wildavsky 1984 ; Padioleau 1982 ; Lipsky 2010), la mise en œuvre est un stade critique de la chaîne séquentielle en matière de politiques publiques. Le niveau de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la dispersion scolaire en Italie est ainsi celui de l'école. C'est sur cette scène que se noue un écheveau de relations complexes. Relations entre les établissements et leurs tutelles ; relations maîtres élèves ; relations avec les familles, avec le milieu socio-économique local, avec les autres établissements mais aussi relations entre direction d'établissement et équipes pédagogiques ou entre établissements d'une même aire territoriale.

Les développements qui suivent sont adossés à une campagne d'entretiens menés durant l'année 2016-2017 auprès d'une dizaine d'établissements de la région Lazio qui a pour cœur la métropole romaine. Ces entretiens ont été conduits par voie semi-directive auprès des dirigeants et de quelques enseignants. Ils couvrent des situations contrastées mêlant des établissements secondaires supérieurs relevant de plusieurs types de filières : lycée d'enseignement général, instituts techniques ou instituts professionnels. Ils couvrent également des situations géographiques distinctes : établissement renommé de centre-ville, de ville moyenne, de périphérie, de zones de montagne ou de mer. Les entretiens ont été conduits en italien puis

retranscrits et traduits en français. Ils sont accompagnés par une analyse documentaire des documents de présentation et de programmation des différents établissements notamment les (Piano Triennale dell’Offerta Formativa), les rapports d’autoévaluation (RAV), les plans d’amélioration de l’établissement (PAE) plans annuels d’inclusion (PAI). Autant de documents que les établissements doivent compiler et adresser à leur tutelle. Ils sont en général disponible avec des données sur les établissements par l’intermédiaire d’un système de monitoring Scuola in chiaro (<http://cercalatuascuola.istruzione.it>). L’analyse des dispositifs a fait l’objet d’une exploitation particulière et d’un classement selon une typologie permettant de regrouper les modalités d’intervention sur le décrochage scolaire (cf. infra).

C’est le principe de l’autonomie croissante des établissements qui donne corps et légitimité à leur rôle central. Pour autant deux constats liés l’un à l’autre s’imposent.

Le premier tient à l’innovation ou la démarcation des actions entreprises d’un établissement à l’autre. Il ressort des entretiens conduits et de l’analyse documentaire que les facteurs de différenciation entre établissements sont relativement faibles pour ce qui concerne les mesures de lutte contre la dispersion scolaire. On retrouve ainsi de manière régulière une série de mesures communes (cours de rattrapage, activités poméridiennes, modules et cellules d’aide, mesures linguistiques, etc.) à l’ensemble des établissements. C’est cette congruence des mesures qui permet au demeurant d’en faire une typologie (voir plus loin). L’hypothèse d’une forte différenciation liée à l’autonomie des établissements est ainsi infirmée au moins sur la zone d’enquête considérée.

L’explication de cette faible différenciation nous conduit à un second constat. En dépit d’une forte autonomie organisationnelle des établissements, le rôle intégrateur joué par les mécanismes financiers semble devoir être mis en valeur. En effet, les actions mises en œuvre par les établissements sont financées de manière quasi-exclusive par des subventions obtenues dans le cadre de la réponse à des appels d’offre nationaux et régionaux eux même abondés par des fonds européens. La nature des appels d’offre et l’instruction qui en est faite par les différents donneurs d’ordre (Ministère, USR ou Conseils régionaux) semblent ainsi structurer les dispositifs concrets autour de quelques grandes catégories et types d’action. Le tableau suivant rend compte des différents types de dispositifs qu’il a été possible d’identifier et que nous allons détailler.

Type de dispositifs mis en œuvre dans les établissements

Type	Actions	Etablissement
Recherche de financements	Appel d’offre	Majorana
		Virgilio
	Financements privés	Virgilio
		Fuoriclasse
Suivi - signalement	Scuola in chiaro - Anagrafe	Majorana
	Services sociaux/emploi	Fermi
		Majorana
Actions autour du temps scolaire	Activités poméridiennes	Majorana
		Colombo
		Cattaneo-Testaccio

		Savi
		Catino
		Fermi
		Cattaneo EUR
	Activités durant les vacances	Majorana
	Cours du soir	Savi
	Cours « itinere »	Colombo
		Cattaneo-Testaccio
		Cattaneo EUR
Formation professionnelle – accès au marché du travail	SIRIO - IDA	Majorana
		Colombo
		Fermi
	Garantie Jeunes	Savi
		Cattaneo EUR
Cellules et groupes de travail	Cellules (sportelli)	Majorana
		Virgilio
		Savi
		Catino
Tutorat-mentorat		Savi
		Cattaneo EUR
Formation continue des enseignants		Majorana
		Virgilio
		Arcos
		Cattaneo EUR
Projets culturels et sportifs		Virgilio
		Catino
		Fermi
Langues	L2	Cattaneo-Testaccio
		Majorana
		Catino
		Cattaneo EUR
Transferts	Réorientation	Catino
	Changements d'école	Savi
Pratiques pédagogiques		Savi
		Cattaneo EUR
Enseignants surnuméraires		Majorana
		Savi
		Catino
		Fermi
		Cattaneo EUR
Personnel non-enseignant	Psychologues	Majorana
Mobilisation milieu familial		Fermi
		Cattaneo EUR

Recherche de financements

Logiquement, le premier instrument de lutte contre le décrochage scolaire en Italie est constitué par la recherche de moyens financiers pour soutenir les actions dans les établissements, grâce à l'Union européenne.

« Nous participons depuis l'année dernière, grâce au seigneur nous avons remporté beaucoup d'appels d'offre, surtout sur les PON, les fonds européens. Avec eux nous avons refait tout le réseau Wifi ici comme à Castelforte » (Entretien Istituto Omnicomprensivo di Castelforte).

C'est la formule des appels d'offre du ministère et de son antenne régionale, l'USR, qui est la plus fréquemment mobilisée par les établissements

« Plus ou moins, il y a chaque année un appel d'offre sur le thème de la lutte contre l'abandon scolaire. Nous présentons un projet, s'il est approuvé ils nous donnent des fonds avec lequel nous mettons en place des formes de soutien aux élèves » (Entretien Liceo Majorana, Roma)

Ces financements constituent un apport clé dans la mise en œuvre d'actions par établissements comme le rappelle ce chef d'établissement prestigieux du centre-ville de Rome :

« Le plus récent a été focalisé complètement sur le thème de la dispersion scolaire. J'ai présenté un projet et nous attendons les résultats de l'évaluation des projets. Il y a beaucoup d'argent en jeu » (Entretien Liceo Virgilio, Roma)

Les financements régionaux constituent une autre source possible. Ainsi le volet B du projet Fuoriclasse du Conseil régional Lazio (<http://www.progettofuoriclasse.it>) qui vise à réduire le décrochage scolaire en finançant une large gamme d'actions¹⁴.

Deux établissements parmi ceux rencontrés émergent à ce fonds pour leurs actions qu'ils décrivent ainsi :

« C'est un appel d'offre auquel on peut présenter des projets, c'est ce que nous avons fait pour la visite à Auschwitz il y a quelques années » (Entretien Liceo Majorana, Roma)

« Aujourd'hui les élèves de Castelforte sont ici à Gaeta parce que nous avons participé à l'appel à projet « Fuoriclasse » et on a gagné. L'objet de cet AO était la représentation cinématographique de la légalité et rencontre avec des magistrats et acteurs sur le thème de la légalité. Mais pour les élèves c'est gratuit. On a participé à cet appel à projet pour leur donner la possibilité de sortir un peu du village » (Entretien Istituto Omnicomprensivo di Castelforte).

Si les appels d'offres publics viennent en tête de liste des sources de financement, les établissements s'appuient également sur la recherche de financements privés en dépit d'un cadre normatif et cognitif contraignant.

« L'établissement doit répondre à des appels d'offre mais on peut aussi chercher des financements privés, c'est possible. Il faut le faire en suivant des règles spécifiques. En général on cherche des fondations qui sont privées mais qui ont des objectifs sociaux, on cherche à ne pas s'adresser à des réalités d'entreprise parce qu'il y a toujours le problème de la frontière entre le public et le privé, ce qui peut être un autre problème dans les relations avec les familles » (entretien Liceo Virgilio, Roma).

Modules et « sportelli »

Parmi les dispositifs les plus fréquemment évoqués dans les établissements, les modules sous forme de cellule d'appui (sportelli) reviennent très fréquemment.

« En général, les écoles italiennes ont presque toujours au moins un expert qui est disponible, on l'appelle « sportello di ascolto », parce que ce n'est pas une relation psychologique de traitement mais c'est un service que nous trouvons très important parce que le psychologue peut arriver à interpeller les profs à propos du cas d'un élève. C'est très important parce que les élèves peuvent choisir de parler avec l'expert plutôt qu'avec les parents ou les profs parce que c'est quelqu'un qui est hors du système et qui peut assumer une médiation » (Entretien Liceo Virgilio, Roma).

Ces modules sont adressés par l'équipe enseignante et la direction aux élèves en difficultés qui peuvent s'en saisir sur la base du volontariat. Il s'agit le plus souvent d'une cellule d'écoute psychologique ou d'aide mais elle peut également fonctionner comme un outil visant à réorienter les élèves en difficultés vers une filière plus adéquate.

¹⁴ Le azioni dovranno essere articolate in contenuti e modalità realizzative ricomprese in una o più delle seguenti tipologie:

- azioni volte ad individuare formule di intervento, anche innovative, per gli studenti a maggior rischio di esclusione sociale;
- azioni volte a qualificare ed innovare l'offerta scolastica;
- azioni volte a stabilire relazioni più solide e personali tra la scuola, la famiglia, i giovani, in particolare se figli di immigrati, ed i loro compagni;
- azioni tese a sostenere gli alunni con diverse disabilità fisiche e psichiche;
- azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni di razzismo, sessismo, omofobia e bullismo;
- azioni volte alla promozione della parità di genere.

« Nous avons un « sportello » d'écoute psychologique pour les élèves où ils se rendent par eux-même et qui nous sert aussi pour l'orientation. De cette manière, nous cherchons là où c'est nécessaire à les réorienter en particulier durant le biennio » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

Il est difficile de mesurer l'impact de ces dispositifs mais leur diffusion témoigne en tous les cas d'un intérêt pour la dimension psycho-affective du décrochage scolaire.

« En premier lieu, comme on le disait, il y a le portail d'écoute (sportello d'ascolto) pour les motifs disons affectifs » (Entretien Istituto Gregorio da Catino, Poggio-Mirteto).

L'animation de ces modules d'aide est la plupart du temps le fait des enseignants même si certains établissements peuvent avoir recours à des ressources externes. Parmi les enseignants cette tâche est régulièrement dévolue aux enseignants surnuméraires

« Cela [le dispositif des enseignants surnuméraires] nous a permis de mettre en place dès le début d'année des modules (sportelli) méthodologiques qui ne sont pas des cours de rattrapage à proprement parler mais des activités à disposition des élèves qui peuvent en faire la demande » (Entretien Liceo Majorana, Roma)

Les enseignants surnuméraires (di potenziamento)

Connu en France dans le cadre de la loi de refondation de l'école sous l'expression « plus de maîtres que de classes »¹⁵, la pratique des enseignants surnuméraires répandue en Europe du nord s'est également installée dans le paysage éducatif italien avec la loi 107 de 2015.

« Avec la loi 107 nous avons eu des « docenti del potenziamento » (enseignants surnuméraires). Les établissements ont des enseignants en plus qu'ils peuvent utiliser pour des activités de projet, remplacer des enseignants absents et je dois dire que nous en utilisons une partie pour faire du rattrapage l'après-midi » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

En lien avec l'autonomie des établissements ces enseignants s'engagent dans des activités transversales ou de soutien aux élèves autant qu'aux enseignants ordinaires.

« Ce sont des enseignants qui nous aident à gouverner quotidiennement l'école, ils peuvent intervenir en cours, faire des leçons de rattrapage pour les élèves en difficultés ou remplacer des enseignants manquants » (Entretien Liceo Majorana, Roma)

Ces enseignants sont toutefois recrutés sur une base disciplinaire et sont parfois mobilisés dans la lutte contre le décrochage par défaut ou du fait d'une affectation sans lien avec les matières enseignées dans les établissements.

« A Castelforte j'ai bénéficié d'un supplément dans les bonnes matières au sens où j'ai eu un renfort en droit, en économie des entreprises. Ici à Gaeta, sur le lycée technique pas de soucis, par contre pour le lycée, j'ai eu du renfort en économie ce qui n'y est pas enseigné mais c'est un appui quand même et puis ils font des cours de rattrapage pour le lycée technique » (Entretien Istituto omnicomprendivo, Castelforte/ Istituto Fermi, Gaeta)

Leur action est généralement saluée comme un outil important au service des élèves en difficultés comme dispositif qui relève autant de la prévention que de l'intervention sur le décrochage.

Activités autour du temps scolaire : Ceux que nous perdons le matin, nous les récupérons le soir !

Les activités qui reviennent le plus souvent dans les entretiens sont les activités poméridiennes. Les rythmes scolaires pratiqués en Italie sont en effet concentrés sur la matinée et laissent les

¹⁵ Ces enseignants ont depuis été généralement repositionnés sur le dispositif d'abaissement des effectifs en CP décidé par le gouvernement Macron et son ministre de l'éducation Jean-Michel Blanquer.

élèves libres en début d'après-midi (généralement à 14h). Il est donc apparu logique aux établissements d'en profiter pour offrir des formules de consolidation des acquis ou de rattrapage des difficultés scolaires. Ces activités de l'après-midi sont en effet soutenues par les autorités publiques. Le décret-loi du 12 septembre 2013 introduit à l'article 7 un élargissement des heures d'ouverture des écoles pour prévenir la dispersion scolaire. La loi Buona Scuola (107/2015) prévoit également l'ouverture poméridienne des écoles comme instrument de lutte contre le décrochage. Ces dispositions législatives sont relayées dans les appels d'offre et par les fonds disponibles dans le cadre de l'article 9 du CCNL (Contratto Collettivo Nazionale del lavoratori, cf. supra) destinés à offrir l'assiette financière (notamment rémunération des enseignants) pour ces actions.

L'ensemble des établissements rencontrés dans le cadre de cette enquête offrent donc des activités de ce type à leurs élèves. Pour autant ces actions sont loin d'être convaincantes. Non qu'elles soient inintéressantes ou mal conçues. Elles se heurtent en effet à un problème massif, incontournable lié à la mobilité des élèves. Les lycées de centre-ville dont l'aire de recrutement est souvent très restreinte et localisée ne connaissent pas ce problème. Mais dès que l'on quitte les grands centres-villes et qu'on gagne la périphérie ou les villes moyennes les récriminations pleuvent.

« Ça pénalise beaucoup les activités d'après-midi (sport, activités culturelles, théâtre) qui n'ont pas beaucoup de succès parce qu'une fois rentrés chez eux, les élèves ne refont pas le trajet pour revenir au lycée d'autant plus que la fréquence des bus est beaucoup plus faible que le matin » (Entretien Liceo Majorana, Roma).

« Il y a aussi des cours de récupération l'après-midi. (...) La mobilité est un énorme facteur de dispersion parce qu'il devient difficile ensuite de les faire participer à de nombreuses activités que nous organisons à l'école. Les cours de rattrapage sont donnés l'après-midi pour ne pas rogner sur les cours du matin mais de nombreux élèves ne peuvent pas y participer » (Entretien Istituto Savi, Viterbo)

Ce lycée professionnel de centre-ville (quartier de Testaccio au cœur de Rome) mais qui recrute sur une large aire géographique du fait de ses spécialités est confronté au même souci.

Nous avons des collègues formés, nous avons préparé des parcours de rattrapage pour les élèves en difficultés. Ces cours se donnent généralement l'après-midi après les cours réguliers. Mais comme on l'a dit nos élèves voyagent pour certains au minimum 1 heure pour venir. Ils partent de chez eux à 6h du matin pour prendre leurs moyens de transport. Avec la réforme ils finissent à 15h, S'ils doivent suivre des cours de rattrapage, ils repartent à 17h et arrivent chez eux à 19h. En pratique c'est impossible, ils ne sont pas disponibles (Entretien Istituto Cattaneo-Testaccio)

Dès qu'on quitte les aires urbaines ou périurbaines pour gagner la campagne ou la côte ce problème de mobilité s'impose comme une impossibilité de fait.

« Les inconvénients relèvent des transports qui contraignent les activités d'après-midi pour pouvoir avoir un nombre suffisant d'élèves parce qu'après 14h les liaisons avec les autres villes sont compliquées » (Istituto Fermi, Gaeta).

« A Castelforte, les projets extracurriculaires on n'en fait quasiment pas parce que les élèves ne participent pas aux activités d'après-midi. A Castelforte, à 14h les élèves veulent rentrer chez eux » (Entretien Istituto omnicomprensivo Castelforte).

Ce problème de mobilité qui s'impose pour les activités poméridiennes vaut d'ailleurs également pour les activités proposées durant les vacances scolaires.

La tentation est alors forte de se rabattre sur les moments où les élèves sont dans les établissements pour conduire des activités relevant de l'intervention ou de la prévention.

« Pour les cours in itinere, on suspend les enseignements réguliers (didattica) et on cherche à travailler sur les éléments non acquis par les élèves » (Entretien IITS Colombo, Roma).

« Le rattrapage en classe se fait en continu. C'est inévitable compte tenu du niveau avec lequel les élèves arrivent ici, il serait impossible de former des classes. Nous cherchons à rattraper toutes les carences des jeunes mal préparés et maintenir la motivation des meilleurs élèves. C'est du rattrapage qu'on fait au niveau de la classe » (Entretien Istituto Cattaneo-EUR)

Mais cette stratégie didactique n'est pas sans défaut. Les horaires étant condensés sur un temps matinal, introduire des cours de rattrapage signifie souvent retirer les élèves en difficultés de leur classe pour leur proposer des activités de remise à niveau mais pendant ce temps leur classe « normale » continue ses cours que du coup ils ratent. Cela crée une sorte de cercle vicieux pétri de bonne volonté où pour combler les lacunes on en crée d'autres.

« De nombreuses tentatives ont été faites comme par exemple des cours de rattrapage sur le temps scolaire. Par exemple je fais de la mécanique mais comme ces élèves ont besoin de cours de langue pour me comprendre, on va les retirer pendant 2 heures pour des cours de langue et donc ils manquent mon cours » (Entretien Istituto Cattaneo-Testaccio).

La dernière variante d'actions en lien avec les temporalités scolaires relève des cours du soir. Ils ne concernent généralement pas les élèves en difficultés dans leur cursus scolaire normal. Elle relève en effet de la formation des adultes.

« Les cours du soir sont pour adultes, pour tous ceux qui ont plus de 18 ans et aussi pour ceux de moins de 18 ans qui peuvent démontrer qu'ils travaillent et qui montrent donc qu'ils ne peuvent pas fréquenter les cours du matin » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

Le plus souvent c'est en effet une mesure de remédiation pour des élèves déjà en situation de décrochage. Comme l'indique joliment ce chef d'établissement :

« De nombreux élèves qui ne réussissent pas, qui ont eu des difficultés, qui ont connu plusieurs redoublements s'inscrivent aux cours du soir et ainsi nous les récupérons. Ils restent dans cette école on peut leur dire que s'ils ne réussissent pas après 18 ans ils peuvent s'inscrire aux cours du soir. Ceux que nous perdons le matin, nous les récupérons le soir ! » (Entretien Istituto Savi, Viterbo)

Et de poursuivre sur le registre utilitariste qui guide certains jeunes dans leur souhait de participer aux cours du soir...

« Beaucoup s'inscrivent parce qu'ils en ont besoin pour leur permis de séjour. Les étrangers s'inscrivent, ont une attestation d'inscription et renouvellent ainsi leur permis de séjour. Beaucoup s'inscrivent et puis trouvent ensuite un travail qui les empêche de poursuivre » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

Les cours du soir pour adultes s'inscrivent avec la formation professionnelle comme un recours possible après l'abandon scolaire. On rejoint ce faisant la problématique des NEETs (Not in Education, Employment or Training) où la Garantie Jeunes en version italienne (voire pour sa version romaine le programme FIXO-YE) n'a pas franchement convaincu les chefs d'établissement rencontrés.

« Ça fait 2-3 ans que la Garantie jeune a été mise en œuvre mais je n'y vois pas de grands effets sur le fait qu'un jeune soit recruté par une entreprise. Je n'ai pas l'impression que cela donne beaucoup de résultats. Je suis un peu sceptique » (Entretien Istituto Cattaneo-EUR).

A l'intérieur de la classe

Une série d'actions également sont conduites avec pour vocation d'agir sur le climat scolaire, la formation des enseignants, les relations entre pairs ou l'accès à la culture. On travaille alors dans les classes, sur les pratiques pédagogiques et les interactions maître/élèves, élèves entre eux ou école/familles.

Parmi les actions conduites sur ce registre on relèvera la formation continue des enseignants. Rendue obligatoire par la loi Buona Scuola de 2015, la formation continue des enseignants est essentiellement externalisée et fonctionne sur un système de voucher que cette dirigeante d'établissement décrit ainsi :

« Maintenant ça a changé, il y a une plateforme numérique du ministère qui vient d'être mise en place. Alors il y a des institutions, des associations disciplinaires, universités etc qui sont qualifiées, donc reconnues par le ministère pour la formation continue. (...) Le séminaire doit être un minimum de 20 heures et pour être reconnu au niveau national doit impliquer au moins 3 régions italiennes. Là il y aura les objectifs, les stratégies, un système d'évaluation finale pour la certification qui peut être donner directement par l'association. Le prof de son côté va sur la plateforme. Il a de l'argent de poche, soit 500 euros qu'il peut utiliser pour la formation continue. Chaque prof reçoit cet argent directement du ministère. C'est une sorte de carte de crédit qui peut être utilisé pour une certaine quantité de choses. Pour aller au théâtre, acheter des livres, acheter un ordinateur ou bien acheter de la formation. Donc ils vont sur la plateforme, ils peuvent réserver la participation à un séminaire selon l'offre et participer à ce parcours » (Liceo Virgilio, Roma).

Les établissements contribuent également sur leurs ressources propres au financement des actions de formation.

« Ces formations sont financées par l'établissement pas par le ministère. Le ministère nous donne un petit fonds pour la formation et puis les enseignants ont un bonus de 500€ qui devraient être consacré à la formation avec lequel on devrait pouvoir financer ces actions » (Liceo Majorana, Roma).

Elles sont dispensées par des organismes privés qui font l'objet d'une accréditation par le ministère comme l'association ARCOS agissant, entre autres, sur la province de Rome où elle a son siège.

« On présente des cours d'aggiornamento auprès de plusieurs régions, 3 régions. Nous avons proposé des cours d'aggiornamento auprès des régions Lazio, Abruzzes et Toscana. Mais chaque année on doit proposer une mise à jour des cours auprès de professeurs(es) que nous ne connaissons pas directement. Ou bien ce sont les écoles qui se mettent en contact avec nous et nous leur proposons ces cours d'aggiornamento. C'est le cas pour une école qui a mobilisé des fonds en prévision d'un bloc de 40 enseignants de cet institut qui ont fréquenté notre structure de formation » (Entretien Arcos, Associazione romana di counseling socioanalitico e delle scienze umane, Roma).

Elles peuvent également, et pour des raisons liées à la mobilité ou à un souci de réduction des coûts, être offertes par voie de FOAD (Formation Ouverte à Distance)

« L'offre formative existe de la part de nombreuses organisations (plus que de l'USR) qui proposent des rencontres, des séminaires, des webinaires (séminaires en ligne) pour ceux qui n'ont pas la possibilité de se déplacer » (Entretien Istituto Cattaneo EUR)

En lien avec les actions de formation continue qu'elles visent souvent à renforcer, les établissements conduisent également tous une réflexion sur les manières de faire évoluer les pratiques pédagogiques afin de faire baisser le taux de dispersion scolaire qui constitue aujourd'hui un indicateur dans l'évaluation des établissements et de leurs dirigeants.

« Le processus mis en place avec les enseignants a consisté avant tout à développer une stratégie didactique plus inclusive si on veut utiliser ce terme qui est un peu un mot magique. (...) Par exemple, certains enseignants parmi les plus motivés quand ils font leur planning se coordonnent entre eux en faisant par exemple les mêmes matières au même moment pour des classes différentes ce qui leur permet de constituer des groupes de niveaux. On a aussi travaillé sur des groupes plutôt que sur des leçons magistrales, on essaie de limiter ces cours magistraux sans les supprimer surtout vis à vis des élèves du biennio sur lesquels on veut travailler plus particulièrement. Et surtout des activités pratiques (laboratoires) qu'on essaie de multiplier » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

« Nous essayons de créer un environnement familial comme pour compenser ce que les jeunes ne trouvent pas à la maison. Nous cherchons par exemple à tout faire en classe et ne pas leur donner de devoirs, le moins possible. (...) L'idée est de personnaliser l'enseignement pour tous les élèves qu'ils soient BES, DSA ou pas. C'est très fatigant, très exigeant. Tous les enseignants n'y arrivent pas. (...) Il n'y a pas un catalogue d'instruments mais une manière quotidienne d'être en classe » (Entretien Istituto Cattaneo-EUR).

Parmi les actions conduites en matière de lutte contre le décrochage, en Italie comme dans de nombreux pays, les pratiques culturelles occupent une place importante. Parfois elles sont formalisées sous forme d'un parcours intégré comme dans ce grand établissement du centre de Rome où l'offre culturelle notamment patrimoniale est gigantesque. Elle n'empêche pas d'être combinée avec la présence d'infrastructures balnéaires pour offrir des ressources d'activités destinées à favoriser l'intégration des élèves dans leur établissement.

« Mon projet est focalisé sur la réalisation de parcours d'implication culturelle et sociale des élèves. Le laboratoire sportif, sur l'éducation au patrimoine (visites de musées, démarche participative, il faut les rendre protagonistes c'est important), le nautisme. Par exemple, tous les élèves qui s'inscrivent en première année ici, on les amène une semaine à la mer et on les encourage à se socialiser sur les thèmes du sport, de la nature, de la mer et en même temps, ils apprennent à se respecter, à avoir des règles, à renoncer à l'utilisation du portable et après, on va à l'école ! On a l'objectif d'un bien-être général et individuel et après on se soucie de l'école » (Entretien Liceo Virgilio, Roma).

Dans des environnements moins dotés en ressources patrimoniales et artistiques – encore qu'il faille relativiser la notion de désert culturel dans un pays débordant de sites qu'ils soient ou non valorisés – on se rabat sur des ressources plus internes où le numérique et la musique tiennent des places de choix.

« On a aussi la musique, on a un groupe musical ici où les élèves qui ont des problèmes relationnels, d'insertion participent. Ils quittent les cours 2h plus tôt pour faire cet atelier. Il y a aussi des ateliers artistiques. Nous essayons d'alléger les cours » (Entretien Istituto Gregorio da Catino, Poggio-Mirteto).

« A Castelforte avec un environnement pauvre nous avons réussi à développer un environnement numérique qui permet de développer une approche didactique plus innovante pour les cours et puis nous avons remporté un autre projet sur la musique parce que nous avons remarqué que les élèves participent beaucoup quand nous faisons des soirées de fin d'année où les élèves se mettent en scène alors nous cherchons d'agir en ce sens. Nous cherchons à trouver des financements extrascolaires qui peuvent nous aider » (Entretien Istituto omnicomprensivo, Castelforte).

Pour finir sur les dispositifs internes aux établissements, on relèvera les pratiques de mentorat/tutorat. Elles visent à s'appuyer sur les élèves les plus avancés que ce soit en niveau scolaire ou en âge pour aider les plus jeunes ou les plus en difficultés. Ces actions basées sur la proximité générationnelle sont généralement vantées par les établissements qui les mettent en œuvre pour leur double effet. D'une part l'aide est plus facilement acceptée venant d'un pair et d'autre part elle crée chez les protagonistes un sens de la solidarité valorisé. Ces deux exemples l'illustrent bien, le premier relève d'un établissement de ville moyenne (Viterbo), le second d'un lycée professionnel de la proche périphérie romaine (EUR)

« Alors nous avons développé une autre activité que nous appelons le « sportello amico » le portail amical. C'est une activité interne que nous faisons pendant trois jours de la semaine de 13 à 14h (1h), le lundi, le mercredi et le vendredi et qui correspond à une activité de tutorage. C'est à dire que les élèves plus grands et bons élèves aident les élèves en difficultés. Et cela avant tout en direction des élèves du biennio avant tout pour éviter la dispersion. Et ça, ça fonctionne bien parce que les jeunes sont en contact avec d'autres jeunes de leur âge. Les élèves plus grands parlent un langage proche des élèves plus jeunes et je dois dire que ça va bien » (Entretien Istituto Savi, Viterbo).

« A l'école le tutorat nous le faisons tout le temps, les élèves les meilleurs tutoient les élèves plus faibles. Ça sert aux deux » (Entretien Istituto Cattaneo-EUR).

Et les parents alors ?

Pour clôturer ce tour d'horizon des actions concrètes mises en œuvre par les établissements il faut faire une mention rapide aux actions entreprises en direction des familles. Pourquoi une mention rapide ? Non parce qu'elles ne seraient pas importantes ou efficaces mais tout simplement parce qu'elles sont de loin celles qui sont le moins souvent évoquées par les interlocuteurs rencontrés. C'est un vrai paradoxe d'ailleurs parce qu'autant le blâme de la difficulté ou de l'abandon est souvent porté sur la tête des familles défaillantes ; autant c'est rarement auprès d'elles qu'on cherche des solutions ! ce n'est pas propre au cas italien et on pourrait faire le même constat pour la France où le corps enseignant dans une large majorité épingle les « enfants-rois », les « familles défaillantes » ou l'attitude contesto-consumériste des parents bobo. Pour autant, en France comme en Italie, les familles sont rarement la cible de dispositifs d'action publique visant à les appuyer dans les difficultés qu'elles éprouvent à co-construire avec l'école les bases de l'accrochage scolaire de leurs enfants. Il faut donc prendre les paroles qui suivent pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des exceptions et surtout des actions bien peu formalisées. On reste dans le registre du rappel à la règle et de la mobilisation d'une institution qui est déboussolée parce que déboulonnée de son socle d'institution intégratrice du lien social avec le prestige qui l'accompagne pour les « maîtres et maîtresses ».

« A Castelforte on essaie avant tout d'intervenir sur la famille, à leur faire comprendre l'importance de poursuivre les études et vis-à-vis de l'élève avec des parcours individuels » (Entretien Istituto omnicomprensivo, Castelforte).

« Ça dépend du type de famille selon la manière dont elle considère l'école. On essaie avant tout de faire passer le message selon lequel l'école est une opportunité (II 3 :54). Mais même si cela peut paraître banal il s'agit en premier lieu de faire de l'école un lieu familier, un lieu de collaboration et de jamais créer de distances entre les élèves parce que ce sont des élèves difficiles. (...) S'il a décroché c'est certainement parce que la famille n'a pas réussi à bien interagir avec l'école. (...) Le problème le plus grave c'est celui des familles qui font tout ce que dit leur enfant. L'autorité parentale c'est quelque chose de presque inexistant dans certaines situations. Certaines fois, les obstacles ce sont les familles qui devraient coopérer avec l'école. Nous sommes là pour les aider » (Entretien Istituto Cattaneo-EUR).

Conclusion

Quelles sont pour finir les lignes de forces qui se dégagent de cette étude ? Question ancienne mais problème public très récent sur l'agenda politique le décrochage scolaire devient un enjeu important, sous la pression des politiques européennes et l'objectif qu'elles fixent de 10% de décrocheurs en 2020.

Ces politiques sont construites en lien avec une conception ancienne de l'inclusivité scolaire pensée dans les années 70 au regard des enfants en situation de handicap. Ce lien se matérialise avec la notion de dispersion scolaire qui prédomine dans le discours officiel et de terrain. Il inclut ainsi de fait l'abandon scolaire dans une perspective plus globale intégrant élèves en situation de handicap, souffrant de troubles d'apprentissage, les élèves à besoins spécifiques et ceux victimes de harcèlement à l'école.

La lutte contre le décrochage scolaire ne fait pas l'objet d'une stratégie coordonnée par les autorités publiques et notamment par le ministère de l'instruction. Le mouvement d'autonomisation des établissements scolaires conduit à un pilotage central très lâche qui transite essentiellement par deux canaux : la définition de grands objectifs stratégiques et le

financement par appel d'offre. Au niveau territorial les relais sont faibles. Les USR – équivalent fonctionnel des rectorats français) – comme les conseils régionaux sont des acteurs de second rang. Les premiers relaient la mécanique ministérielle avec une faible marge de reconfiguration régionale. Les seconds ne disposent que de leur compétence sur la formation professionnelle mais qui se joue essentiellement via les centres de formation que les régions pilotent et qui ne sont pas une ressource consistante dans la lutte au décrochage. Le seul outil d'influence significatif est constitué par les POR, déclinaison régionale des PON européens, qui permet aux régions d'instiller du changement par appel d'offre.

C'est finalement au niveau des établissements que se joue la lutte contre le décrochage. Aujourd'hui elle est incluse dans l'évaluation des établissements et de leurs dirigeants, qui disposent en Italie, du fait de l'autonomie, d'un pouvoir d'action grandissant. La dispersion scolaire est un indicateur parmi d'autres. Cette mécanique essentiellement fondée sur la capacité des établissements à remporter des appels d'offre pour financer leurs actions est aléatoire. Elle suppose une mobilisation des équipes pédagogiques et administratives qui semblent s'épuiser dans cette course aux euros et où les différences de forces en ingénierie de projet fait la différence. Pour autant il faut constater pour finir deux éléments.

Le premier c'est que l'autonomie croissante des établissements leur donne des clés pour adapter leur offre aux besoins du territoire et par là pouvoir s'appuyer sur des ressources externes pour contrer l'abandon scolaire. Pour autant – à la différence du Québec où l'environnement socio-économique des établissements joue un rôle clé dans ces politiques via les Instances Régionales de Concertation (IRC) – cette inscription des écoles italiennes dans leur territoire ne se traduit pas par une mobilisation forte de leur environnement. On ne trouve pas ici de trace de tables de concertations territoriales mobilisant entreprises, tiers-secteur, et acteurs politiques locaux autour de la question du décrochage.

Le second renvoie à la question de l'innovation. On pouvait faire l'hypothèse que la capacité forte laissée aux établissements pour organiser la lutte contre le décrochage scolaire se traduirait par l'émergence de solutions innovantes, en phase avec les réalités économiques et sociales locales. L'enquête de terrain réalisée auprès d'une sélection d'établissements romains et la région du Latium invalide cette hypothèse. La dernière section de ce document en témoigne, l'inventaire des actions n'est guère inventif. Les dispositifs mis en œuvre dans les établissements se répètent d'une école à l'autre – course aux financements, activités pomériennes, *sportelli* en tous genres, etc. – avec une grande régularité.

Les grands absents de cette étude sont évidemment les élèves italiens. Interroger les élèves est une gageure. Ils sont au cœur des travaux que j'ai pu conduire en France selon une méthodologie d'enquête participative qui en fait des chercheurs juniors. Les amener à contribuer pleinement à une recherche sur le décrochage suppose de construire une relation de confiance. Construire une telle relation m'est apparu impossible dans le cadre d'une recherche conduite dans une langue qui demeure quoi qu'on en dise étrangère quand elle n'est pas maternelle. Ils sont pourtant les premiers concernés et ils sont rarement, très rarement, associés à la production des ressources qui leur sont proposées ce qui explique sans doute qu'ils

renâclent parfois à y recourir. Ils sont absents de ce travail et c'est regrettable, je m'en excuse auprès d'eux.

Références :

- Albanese, Ottavia, et Michelle Pieri. 2013. « Les enseignants de soutien en Italie: leur formation aux méthodes et philosophies inclusives ». *Canadian Journal of Education* 36 (1): 349- 74.
- Berthet, Thierry, et Véronique Simon. 2012. « Regional Policies and Individual Capabilities: Drawing Lessons from Two Experimental Programs Fighting Early School Leaving in France ». *Social Work and Society* 10 (1): en ligne.
- De Anna, Lucia. 2009. « La situation de l'inclusion scolaire en Italie: qu'est-ce qui fait encore débat ? ». *La Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, 185- 91.
- Ghezzi, Simone, et Enzo Mingione. 2007. « Embeddedness, path dependency and social institutions. An economic sociology approach ». *Current Sociology* 55: 11- 23.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *l'État en action, corporatismes et politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Neveu, Érik. 2015. *Sociologie politique des problèmes publics*. Collection U. lieuParis: Armand Colin.
- Padioleau, Jean-Gustave. 1982. *L'État au concret*. Sociologies 20. Paris: Presses universitaires de France.
- Palier, Bruno. 2010. « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd.:411- 19. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). https://www-cairn-info.lama.univ-amu.fr/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_BOUSS_2010_01_0411.
- Pressman, Jeffrey L., et Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. 3rd edition. The Oakland Project Series. Berkeley (Calif.) Los Angeles (Calif.) London: University of California Press.
- « Rapportto_indire_F3_rapporto_monitoraggio_analisi_prototipi.pdf ». s. d. Consulté le 10 janvier 2018. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/27aead57-b664-4815-99f4-f784f2a33f0f/rapporto_indire_F3_rapporto_monitoraggio_analisi_prototipi.pdf.
- Vitale, Gabriella. 2016. « È l'alternanza scuola-lavoro uno strumento contro la dispersione? Una riflessione a partire dalla formazione professionale di base ». *Ricercazione* 8 (1): 91- 104.