

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS : L'EXPÉRIENCE ITALIENNE (1980-2002)

Teresa Mariano Longo

Armand Colin | *Carrefours de l'éducation*

2012/1 - n° 33
pages 79 à 95

ISSN 1262-3490

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-carrefours-de-l-education-2012-1-page-79.htm>

Pour citer cet article :

Mariano Longo Teresa, « Politiques néolibérales et syndicalisme des enseignants : l'expérience italienne (1980-2002) », *Carrefours de l'éducation*, 2012/1 n° 33, p. 79-95. DOI : 10.3917/cdle.033.0079

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Teresa Mariano Longo

Teresa.longo@wanadoo.fr

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS : L'EXPÉRIENCE ITALIENNE (1980-2002)

INTRODUCTION

Le néolibéralisme en tant que philosophie politique se diffuse au cours des années 1980 dans de nombreux pays du monde. Cette philosophie inspire des politiques qui attaquent les droits des citoyens et altèrent le rapport de ceux-ci à la vie publique ; de nouvelles relations sociales se dessinent, de nouveaux rapports de pouvoir se définissent, leurs caractéristiques étant liées à l'histoire politique, économique et culturelle de chaque pays (Longo, 2001).

Cet article se propose d'analyser les transformations induites par les politiques néolibérales sur les organisations syndicales des enseignants en Italie. Plus précisément, l'étude vise à comprendre l'impact de ces politiques sur le discours des syndicats et sur le rôle de ceux-ci dans la définition et dans la construction de la profession, quant à son rapport au service éducatif.

Comment le discours des syndicats se modifie-t-il, lorsque le pouvoir accordé à l'État est affaibli ? Comment le statut de l'enseignant-fonctionnaire évolue-t-il ? Comment l'action des syndicats se transforme-t-elle, lorsque les enseignants doivent faire face aux demandes directes des familles et aux décisions de l'établissement, devenu « autonome » par rapport à un cadre législatif national ?

LE CONTEXTE ITALIEN

L'Italie est le pays des « campanili », pays qui rencontre beaucoup de difficultés à définir son identité nationale et à construire un État laïque et démocratique ; pays du « familisme », du Vatican... et des miracles. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Italie arrive à se reconstruire économiquement, mais ce n'est qu'à la fin des années 1960 que la question de la démocratisation des institutions publiques se pose.

Au cours des années 1960 et 1970 d'importantes réformes voient le jour, portant sur les services publics et les libertés politiques et individuelles¹. Les syndicats, qui en sont les principaux instigateurs, considèrent le développement de l'État social comme une manière d'améliorer les conditions économiques des travailleurs et d'affirmer une conception citoyenne de la solidarité sociale, en opposition à l'attitude corporatiste caractéristique du fascisme et au clientélisme « charitable » des partis catholiques. À l'époque, la composante antifasciste de leurs luttes est très forte.

La crise économique de la fin des années 1970 et le terrorisme interrompent le mouvement réformateur.

L'Italie (surtout le nord-est) sort de la crise par le biais du développement de la petite industrie manufacturière. La direction familiale, ainsi que la fragmentation de la production (souvent à domicile, hors des règles des contrats de travail) caractérisent cette industrie qui vit de la consommation interne, et surtout de l'exportation de biens de consommation non-durables : habillement, alimentation, meubles, tourisme. Cette industrie, dont les travailleurs ont souvent des niveaux de qualification assez bas, se développe dans un espace « hors de règles ».

Ce nouveau modèle économique constitue sans doute une voie de pénétration de l'idéologie néolibérale en Italie, mais celle-ci entre aussi par d'autres chemins, plus spécifiquement politiques. Dans les années 1980, la perte de confiance en « ceux qui créent et qui font appliquer les règles » gagne de l'importance, à la mesure de la mise en évidence de l'ampleur de la corruption ; les luttes entre factions au pouvoir remplacent les débats de fond sur les idées et sur les programmes. Les partisans du marché trouvent des justifications dans la situation déplorable de l'administration d'État et de la gestion des services publics ; un historien anglais écrit : « l'administration italienne est la plus réglementée d'Europe, mais elle est une des plus inefficaces et corrompues » (Ginsborg

1. En 1962, la réforme de l'école « Media Unica » et la réforme du droit de la famille ; après des *referendum* les citoyens ont eu le droit de divorce (1975) et de l'interruption volontaire de grossesse (1981).

1998, p. 410). Dans les années 1980-1990, l'opposition à l'État des néolibéraux l'emporte sur le type d'opposition incarné par les mouvements de la décennie précédente. Les politiques des gouvernements de cette période s'inscrivent dans les conditions imposées par le Fonds Monétaire International : austérité et coupes dans les dépenses publiques.

Les médias, contrôlés politiquement et économiquement par le leader de Forza Italia, confortent le scepticisme des Italiens sur la politique ; ils diffusent une image hédoniste de la vie, où discussion démocratique et politique sont souvent ridiculisées. Le leader charismatique de Forza Italia, Berlusconi, se présente comme le père de la famille, de la patrie et surtout comme l'homme qui, grâce à son esprit anti-légaliste, a réussi à devenir riche et puissant.

À la fin des années 1990, les grands indicateurs macro-économiques montrent une situation d'importante expansion, mais le chômage et la pauvreté augmentent, surtout au Sud. Les différences sociales s'élargissent, la partie la plus basse de la classe moyenne, en essor depuis les années 1960, s'appauvrit (Geri, Pennacchi, 1993).

LES ENSEIGNANTS ET LES SYNDICATS : HISTOIRE

Après la guerre et la défaite du fascisme, l'Italie républicaine est entrée dans un long processus de mise en place des idées démocratiques. La Constitution républicaine (1948) affirme le droit à l'éducation et à la liberté culturelle et d'enseignement, mais les institutions éducatives fonctionnent selon le cadre législatif et les règlements du régime fasciste. L'école de la Nation est toujours confondue avec l'école de l'État et l'enseignant-fonctionnaire est soumis aux hiérarchies et aux actes d'une administration souvent plus puissante que la loi. Au ministère de l'Éducation, chaque petit groupe d'enseignants a son protecteur qui fait pression pour obtenir de petits privilèges. Il manque, par ailleurs, un cadre commun de réglementation des salaires, des horaires et de la carrière. Association d'enseignants ayant caractère de « corporation », c'est le syndicat « autonome » qui s'impose dans ce contexte, soulignant, au nom d'une dignité abstraite du métier, sa « distinction » par rapport aux autres travailleurs.

Jusqu'aux années 1960, la méthode de la pression politique en faveur de groupes séparés d'enseignants l'emporte sur la négociation collective. Il en résulte non seulement une inégalité des conditions salariales et du travail des enseignants, mais la soumission personnelle de ceux-ci aux bureaucraties locales et nationales (y compris aux leaders syndicaux). Toutefois, l'enseignant italien tout en se percevant comme étant condamné à l'obéissance aux hiérarchies, se considère

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

culturellement libre ; une philosophie idéaliste inspire cette attitude qui restera une des caractéristiques des enseignants italiens.

L'idée de la liberté culturelle de l'enseignant est à l'origine des contradictions ouvertes dans les années 1960, quand l'augmentation de la population scolaire et le climat politique et culturel poussent les enseignants à se questionner sur le rapport entre liberté culturelle et démocratisation des savoirs, organisation de l'école et diffusion de la culture, hiérarchies scolaires et organisation de leur propre travail.

De ces questionnements naissent les principaux syndicats d'enseignants à l'intérieur des trois grandes confédérations du travail : en 1963, le SISM (Sindacato Italiano Scuola Media, de la Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori [CISL]), en 1967 la CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro)-scuola et au début des années 1970 la UIL (Unione Italiana Lavoratori)-scuola. Les enseignants qui adhèrent aux syndicats confédéraux, ainsi que les travailleurs des autres secteurs, se battent pour obtenir un contrat national de travail et le droit à la négociation syndicale à tous les niveaux. Ils luttent à côté des autres travailleurs « parce que le renouvellement de l'école ne devait pas être conçu exclusivement au bénéfice des enseignants, mais plutôt comme une bataille plus générale pour la transformation démocratique de la société » (Farinelli, 1998, p. 176). À partir de 1968, le mouvement ouvrier aborde les problèmes des « contenus du travail ». Relations entre l'école et l'entreprise, l'étude et le travail, le travail intellectuel et le travail manuel, entre le fait de posséder ou non les outils de la connaissance et opérationnels par rapport à la division sociale du travail, ces préoccupations se concrétisent dans une demande culturelle historiquement nouvelle (Bondioli, 1975).

Celle-ci ne tient pas seulement dans la critique de l'école des élites, mais dans la critique de la culture scolaire elle-même, analysée comme facteur de reproduction sociale, idée soulignée par Don Lorenzo Milani (1967). Les mouvements étudiants s'approprient d'abord cette critique, puis les enseignants.

L'arrivée en masse à l'école des jeunes issus des classes sociales auparavant exclues, demande des changements profonds du métier. Les enseignants qui regardent positivement la démocratisation de l'école sont souvent passés par l'atmosphère politisée des universités des années 1960 et constituent la base des nouveaux syndicats.² Le rapport entre les syndicats et le Gouvernement prend peu à peu le caractère de la négociation collective.

2. La CGIL-SCUOLA voit ses effectifs croître considérablement dans cette période : 3 992 adhérents en 1968, 102 688 en 1975.

Les confédérations (de tous les métiers) décident les grandes lignes politiques devant guider les contrats de chaque catégorie de métier et soutiennent les luttes. Dans certaines situations, ils peuvent proclamer la grève de plusieurs secteurs ou la grève générale. À cet égard, la grève générale de toutes les catégories de travailleurs, proclamée en mai 1973 pour le développement et pour la réforme de l'école publique, devient symboliquement très importante pour le pays et pour les enseignants. À cette occasion, les syndicats de tous les travailleurs italiens revendiquent le droit de tous à l'instruction, l'école obligatoire à temps plein et le droit à participer et à contrôler la gestion de l'école.

Le résultat de ces luttes est la loi de 1974 (D. 417) qui représente un moment important d'ouverture et de démocratisation de l'institution scolaire. Elle régleme l'horaire de service et, pour la première fois, elle reconnaît le métier d'enseignant comme s'exerçant par des fonctions non seulement d'enseignement, mais aussi de programmation didactique, de travail en équipe et de participation aux conseils de gestion de l'école avec les parents des élèves. Enfin, conquête la plus importante des syndicats, la loi reconnaît aux établissements une autonomie d'expérimentation pédagogique. Elle reconnaît aussi les droits syndicaux des enseignants : la section syndicale formée par tous les travailleurs de l'établissement, indépendamment de leur inscription aux centrales syndicales nationales, contrôle les problèmes du personnel de l'établissement, elle discute les plateformes syndicales nationales et locales.

Les syndicats confédéraux privilégient dans leurs plateformes des objectifs de réforme de l'école, de l'organisation du travail (25 élèves par classe) et de « libéralisation » (au regard des résidus du fascisme). Le peu d'insistance sur les augmentations salariales provient de la comparaison entre les salaires et l'organisation du travail des enseignants et celle des autres travailleurs, notamment les catégories ouvrières à l'intérieur des confédérations. L'idée que les enseignants appartiennent à une catégorie privilégiée est toujours sous-entendue dans les discours officiels des leaders confédéraux.

Pendant les années 1970, la politique des syndicats confédéraux a cependant bénéficié d'une force et d'un prestige importants parmi les enseignants. Deux lois sont approuvées grâce à la mobilisation des enseignants et de leurs syndicats ; elles concernent les programmes, l'évaluation du secondaire inférieur et l'insertion dans l'école des handicapés (loi 348 et 517/1977).

Dans les établissements scolaires, la majorité des enseignants ont accepté la ligne confédérale des sacrifices salariaux en échange de bénéfices sur l'organisation du travail. Ils ont intégré les nouvelles possibilités de participation à la gestion de l'école, de discussion sur la pédagogie et sur l'innovation culturelle

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

en les jugeant d'autant plus nécessaires que, dans une situation de fort changement de la composition sociale des élèves, les mouvements lycéens se révèlent très actifs. Mais tout était fait dans l'attente d'une amélioration économique, et de réformes qui n'arrivèrent pas ; il n'est alors pas étonnant que l'engagement dans l'innovation prenne « le sens d'un choix bénévole de la part des enseignants les plus sensibles à la demande provenant du social. S'affirme donc davantage le militantisme politique plutôt que la lutte pour un changement de professionnalisation pour tous » (Farinelli, 1998, p. 177) Cette dernière attitude accompagnée par le blocage du processus de réformes éloigne peu à peu les militants syndicaux des autres collègues et elle marque leur défaite.

DE L'AUSTÉRITÉ ÉCONOMIQUE AUX POLITIQUES NÉOLIBÉRALES

Jusqu'à 1979, les trois confédérations restent unies dans leur action autour d'une vision commune du service éducatif, de la profession enseignante et des réformes scolaires ; en 1980-1981 l'unité des trois confédérations vole en éclats. La raison explicite fut le problème des automatismes salariaux (scala mobile), mais ce qui émerge du débat politique tient dans l'isolement d'un syndicat « trop » fort. La situation économique et politique est difficile : le déficit public et le chômage s'accroissent ainsi que l'inflation ; le terrorisme déstabilise le pays et l'opinion publique criminalise toutes les formes de mouvements de lutte. Un nouveau modèle de développement italien se prépare, il sera basé, comme on l'a dit, sur la petite industrie et le travail précaire et au noir.

La perspective de réforme s'éloignant, les gouvernements décident une politique d'austérité budgétaire. La loi cadre sur les finances règle toute initiative législative. Le Parti communiste, qui aux élections de 1975 avait connu un important succès, abandonne sa logique d'opposition et entend devenir « parti de gouvernement ».

Sur le plan international, une opinion « globale » sur l'école se construit peu à peu. Les médias véhiculent les messages politiques et culturels nord-américains. Le rapport "the Nation at risk" (1983), les rapports³ sur les enseignants (1986), principaux responsables de la crise de l'école, voient le jour aux États-Unis au moment des mouvements "anti tax payers", "anti-bussing" et en plein début

3. Rand Corporation (1986) *Who will teach? Historical perspectives on changing appeal of teaching as profession*, Santa Monica, CA Rand Publ.

Carnegie Forum on education and the Economy, task force for teaching as profession(1986) *A nation prepared teachers for the 21st Century*, NY Carnegie Corporation.

des politiques néolibérales de Reagan. Les idées néolibérales s'affirment encore davantage quand les médias diffusent l'idée que l'école publique est inefficace et qu'elle constitue un risque pour la nation dans sa totalité.

Le discours sur l'école change et la responsabilité de ses carences est attribuée moins à la structure, au manque de moyens, d'organisation et de démocratie, qu'à la qualification et à l'attitude des enseignants-fonctionnaires. Les familles soucieuses de leurs enfants revendiquent la liberté de choisir l'établissement et/ou les enseignants les plus qualifiés. Le rapport des familles aux enseignants change ; les parents se concentrent surtout sur les stratégies pour faire entrer l'enfant dans la classe du « bon enseignant ».

Le corps enseignant commence à se reconnaître dans une situation de souffrance qui ne trouve pas d'expression dans le discours syndical. Une attitude défensive amène certaines organisations à accepter le discours de l'adversaire sur l'« improductivité » du service public et de son personnel, le mot n'étant d'ailleurs pas nouveau pour des confédérations où la composante et l'idéologie ouvrières ont été dominantes. Mais, si dix ans auparavant la critique du fonctionnaire public avait débouché sur une lutte commune pour l'amélioration des services, dans les années 1980 cette critique, acquérant un caractère comptable, a comme seule conséquence une différenciation des salaires. En effet, les contrats de travail signés dans cette période entérinent les restrictions budgétaires en matière publique et donc le gel des salaires des fonctionnaires qui étaient déjà parmi les plus bas en Europe. Les syndicats enseignants appartenant aux confédérations perdent en conséquence des membres. En revanche, les syndicats autonomes gagnent du terrain dans la catégorie ; en effet, ils tiennent un discours plus explicite sur la défense de la « dignité de la profession », sont en mesure de défendre chaque enseignant « légalement » et de faire négocier les cas individuels avec l'administration qu'ils connaissent mieux que les confédéraux.

Une autre partie des enseignants quitte les confédéraux pour rejoindre les nouveaux mouvements d'enseignants, naissant au début des années 1980 : les Comitati di Base della Scuola (COBAS), mouvements « autonomes » qu'on voit se multiplier dans tout le secteur public. Face à l'immobilisme des confédéraux, les COBAS passent à l'action : ils organisent des grèves importantes dont les objectifs concernent surtout le salaire et les conditions de précarité des plus jeunes arrivés dans l'enseignement. Au nom de l'égalité de la fonction, ils refusent toute idée de hiérarchisation et de différenciation salariale parmi les enseignants.

Dans un climat très tendu, le contrat de 1987-1988 est signé ; il améliore les salaires et institue un fond de primes pour ceux qui « donnent plus à l'école ». Au nom de l'efficacité et de la mise en valeur des meilleurs, les syndicats cèdent

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

sur le nombre d'élèves par classe, conquête de la décennie précédente et garantie de la qualité du travail aux yeux des enseignants. Dans les discours officiels, les syndicats soulignent l'importance d'une organisation du travail qui puisse réaliser la flexibilité nécessaire à l'école. Ils proposent donc une plus importante différenciation des rôles professionnels des enseignants et la construction de hiérarchies liées aux nouvelles tâches. Les COBAS y opposent, mais sans projet de renouvellement de l'école.

La majorité des enseignants tend à s'éloigner du débat et à moins participer aux assemblées et aux activités syndicales. Les enseignants les plus motivés et intéressés à l'amélioration de leur travail s'adressent aux associations à caractère pédagogique et culturel-politique ; les inscrits à ce type d'associations professionnelles augmentent ainsi que ceux des associations pédagogiques des enseignants.

Une enquête réalisée par le Professor Cavalli (1992) sur un échantillon de 5000 enseignants de tous niveaux montre que près de 50 % des interviewés reconnaissent avoir une attitude négative envers la politique des syndicats et 15 % de l'indifférence. La même enquête montre qu'entre 65 % et 70 % des enseignants considèrent que le prestige des enseignants a diminué dans les dix dernières années et, quant au futur, ils ne semblent pas optimistes. Toutefois un pourcentage important (77 %) est satisfait d'avoir choisi ce métier. Par contre, la majorité se déclare non satisfaite de la façon dont elle doit exercer ce métier. La première cause tient dans la relation avec les parents : trop envahissants (57 % des instituteurs), trop attachés à l'intérêt particulier de leurs enfants (70 % des enseignants du secondaire supérieur) ; le salaire est la deuxième cause d'insatisfaction (58 % des réponses).

À la question, quelles sont les valeurs qui s'affirment à présent, seulement 8 % des enseignants répondent que c'est le sens de la responsabilité, tandis que 80-90 % soulignent que c'est l'argent, le succès rapide et l'image extérieure qui prennent une valeur majeure dans notre société. Enfin, en matière d'idéal professionnel, selon presque la moitié des interrogés, l'enseignant devrait être avant tout une personne socialement engagée et un professionnel. Les enseignants se sentent considérés à 80 % comme des employés ou des fonctionnaires, ce qui est en contraste avec leur image élevée de la profession (Cavalli, 1992).

Dans les années 1980 ces enseignants se trouvent face à des familles qui, comme l'enquête citée le met en évidence, sont concernées par des intérêts trop particuliers et qui ne sont plus des alliées politiques, face à des médias qui dénoncent l'ignorance des enseignants, et surtout, face à une critique de l'école publique. Les syndicats, au moment de grands changements de leur ligne politique, semblent ne pas prendre en compte cette nouvelle réalité.

LES RÉFORMES DES GOUVERNEMENTS DE CENTRE-GAUCHE : LA « MODERNISATION » DE L'ÉCOLE ET DES CONTRATS DE TRAVAIL

Dans les années 1990, les nouvelles forces politiques au pouvoir réalisent d'importantes réformes concernant la privatisation des entreprises publiques et l'accroissement du rendement de l'administration et des services. Pour ce qui concerne ces derniers, toutes les forces politiques semblent d'accord sur la nécessité d'une augmentation de leur efficacité, mais les solutions proposées sont différentes : d'un côté, l'idéologie anti-étatique néolibérale vise à la privatisation ; de l'autre, les « modernisateurs » prônent des services publics efficaces et continûment soumis à l'évaluation de leur capacité de répondre à la demande des citoyens. Enfin, « une minorité parle de démocratisation, de contrôle des services de la part des citoyens et de la capacité du travailleur du secteur public de contrôler son activité et de la soumettre au contrôle public » (Bobbio, 1997, cité par Ginsborg, 1998, p. 424).

Les partis de la gauche, écrasés par le « complexe soviétique » et par la volonté de devenir partis au gouvernement considèrent que la modernisation du pays ne peut passer que par la privatisation. L'abandon de la défense des services publics de la part de la gauche facilite l'affirmation des deux forces du néolibéralisme italien : « Forza Italia » et la « Lega » pour lesquelles la privatisation signifie la baisse des impôts, le désengagement de l'État central et la remise au centre d'un acteur traditionnel de l'histoire italienne : la famille. La mise en valeur de la famille trouve un terrain favorable chez les conservateurs catholiques⁴ qui remplacent leurs leaders historiques par d'autres qui adoptent davantage le langage du nouveau corporatisme (Comunione e Liberazione).

En 1993, un gouvernement de « techniciens » de centre-gauche réalise une réforme radicale de l'administration publique : la loi Bassanini, (L. n 29 /1993). Cette réforme, attendue depuis longtemps par les usagers trop souvent frappés par un système bureaucratique, inefficace et non transparent, affirme les principes de la décentralisation, et de la simplification procédurale de l'administration publique. La loi transfère des compétences centralisées aux autorités locales et aux unités de service. Elle réorganise les hiérarchies et l'organisation du travail de tout le secteur public.

Pour le personnel du public, l'aspect le plus important de la loi consiste dans la privatisation des relations de travail : à partir de ce moment, les contrats de tra-

4. La diffusion de cette idéologie en Italie montre des aspects similaires à ceux que nous avons étudié au Chili (Longo, 2001).

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

vail seront encadrés dans la discipline du droit privé et tout litige administratif sera réglé par le juge civil. Pour le fonctionnement des services, la loi attribue un rôle important, au dirigeant de chaque unité nommée désormais “azienda”.

La loi de réforme de l’administration publique est riche en conséquences pour l’école et pour son personnel. Les contrats de travail qui s’ensuivent auront pour but d’adapter l’organisation du personnel au nouveau cadre et à la nouvelle conception de l’emploi public.

Le Contrat Collectif National de Travail (CCNL) du 4/8/95, premier contrat national de droit commun de l’école, renouvelle la réglementation juridique des relations de travail. L’enseignant est titulaire d’un « contrat individuel de travail » pouvant être à temps indéterminé ou non. L’important ici est l’affirmation d’une flexibilité qui devrait permettre une meilleure utilisation du personnel pour les activités prévues dans le plan de chaque école. Dans ce but, en plus du CCNL on prévoit la négociation et le contrat décentralisé avec les Représentants Syndicaux Unitaires (RSU).

Selon le CCNL, chaque établissement disposera d’un budget spécial pour la gestion des activités choisies de manière autonome afin d’améliorer l’offre de formation. Le Chef d’institut est responsable de la gestion, des finances, des projets d’innovation et du personnel. Son statut, ses tâches, ses responsabilités et son salaire deviennent beaucoup plus importants qu’auparavant. Il doit aussi examiner et négocier avec les RSU tous les aspects concernant le personnel dans l’établissement.

Le contrat de 1995 envisage une autonomie des établissements scolaires, projet préparé par une commission parlementaire et qui sera approuvé par la coalition de centre-gauche en 1997 (loi 59 /1997). Cette loi sur l’autonomie change profondément le système éducatif. Elle prévoit « l’attribution progressive aux établissements scolaires des fonctions de gestion de l’administration centrale et locale » (article 21). Chaque établissement (dont la dimension est devenue plus importante) est doté d’une « personnalité juridique » dont le proviseur, devenu « dirigeant », est le responsable.

Selon la loi sur l’autonomie, les établissements scolaires de tous les niveaux, doivent développer leurs activités dans le respect des objectifs et des standards définis au niveau national⁵. Les enseignants réunis dans un Conseil, le Collegio dei docenti, ont la tâche de construire et de mettre en place les Plans de l’Offre de Formation (POF). Un système d’évaluation nationale des établissements est prévu et le Chef d’institut est responsable des résultats de chaque école.

5. Une équipe d’inspecteurs britanniques avait été invitée au ministère pour conseiller les Italiens sur ce sujet.

Antérieurement, l'harmonie entre le Chef d'institut et le Collegio était certes difficile, les enseignants élisant les collaborateurs du Proviseur, qui avaient un rôle très important dans la gestion des problèmes des enseignants et des élèves. Or, les dispositions ministérielles successives à la loi 59 accordent désormais au Chef d'institut le droit de nommer les adjoints. Ceux-ci, comme d'autres enseignants destinés à des tâches particulières, seront soumis à des régimes contractuels différents de ceux des autres collègues. Les rôles se spécialisent et se différencient. Les tâches du proviseur se construisent peu à peu, après la définition de son rôle de « dirigeant ».

On observe des changements du statut de l'enseignant. Jusqu'au contrat de 1998 la fonction enseignante est conçue dans un contexte d'école publique : « la fonction enseignante réalise le processus d'enseignement-apprentissage dans le but de promouvoir les développements humain, culturel, civil et professionnel des élèves sur la base des finalités et des objectifs prévus pour l'organisation de l'école, par les lois de l'État » (CCNL, 1995, art.38). Le statut de l'enseignant de l'école publique est subordonné au cadre législatif concernant le service, cela signifiant que la manière d'organiser la formation, le travail et la carrière des enseignants relève de finalités que le pays choisit, par l'intermédiaire de ses institutions représentatives. Les organisations syndicales de métier et les confédérations négocient un contrat de travail dans le cadre des grandes finalités de l'éducation publique qu'elles ont contribué à définir. Ce dernier rôle devient difficile à jouer dans le cadre de la nouvelle loi sur l'emploi public : en effet elle donne seulement aux syndicats un pouvoir national d'« expertise technique » et – au niveau de l'établissement – celui de contrôler le dirigeant d'établissement, mais sans la force d'une règle commune.

Dans les contrats successifs, l'idée d'efficacité professionnelle prime sur la dimension publique de la profession. Aucune référence au rapport de l'enseignant avec la loi et l'État n'est présente dans le contrat 1998-2001, qui suit la loi sur l'autonomie de l'école. Ce dernier contrat signé en 1999 par le ministre du Gouvernement de D'Alema (DS)⁶ accomplit l'œuvre de différenciation de la profession : à côté de l'enseignant générique, le contrat reconnaît les enseignants ayant une « fonction lié à un objectif » (gestion du POF, assistance au travail des enseignants, services pour les élèves, nouveaux projets avec des institutions externes à l'école) nommés par le Collegio. Ils seront récompensés économiquement pour ces activités.

6. Democratici di Sinistra, qui a remplacé le nom du Partito Comunista Italiano après la crise de 1989.

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

Le contrat prévoit aussi un traitement économique différencié pour « l'excellence », celle-ci s'appliquant à des enseignants sélectionnés sur la base d'un examen et de leur *curriculum vitae*. Le Chef d'institut sera celui qui a acquis le plus de responsabilités par rapport aux parents, à la gestion du POF et aux élèves.

Le contrat vise la formation d'une élite qui, en théorie, devrait guider les autres. Une partie du personnel se prédispose à participer à cette élite, une autre partie considère comme une dévalorisation du travail de tous le fait que le Ministre et les syndicats s'adressent toujours aux enseignants les « meilleurs ». Les syndicats confédéraux appuient les premiers au nom de la « qualité de l'école », les COBAS les autres.

Entre-temps, le Ministère recrute de plus en plus les enseignants sur des contrats de travail à temps déterminé ; ceux-ci, en « 1990 représentaient 5,5 % de la totalité des contrats, dix ans après ils en constituent 15 % » (Eurydice, 2003, p. 36).

LE GOUVERNEMENT DE FORZA ITALIA, LES ENSEIGNANTS, LES SYNDICATS

En 2001, les élections conduisent au gouvernement la coalition guidée par Berlusconi. Elle est formée par Forza Italia, la Lega et les nouveaux conservateurs qui proviennent des partis fascistes et/ou des mouvements intégristes catholiques. Par un discours à la fois patriotique et modernisateur, Forza Italia diffuse l'idéologie du néolibéralisme. Il faut libérer le pays des règles, affirmer les valeurs de la tradition italienne : la personne et la famille. Cette dernière est considérée comme constituant un capital pour l'Italie, « il faut à tout prix éviter que cette société naturelle soit affaiblie par des politiques d'assistance » (Berlusconi, cité par Ginsborg, 1998, p. 542) affirme l'un des plus importants idéologues du parti de Forza Italia, Giuliano Urbani et Berlusconi précise : « Le concept fondamental est de laisser à l'État tout ce qui ne peut pas être attribué aux particuliers et de confier au secteur privé tout ce qui peut coûter moins et être amélioré qualitativement dans un régime de compétition et de concurrence. Le concept insipide est qu'il faut donner à chaque citoyen la liberté de choisir dans quelle école s'instruire, dans quel hôpital se soigner, avec quelle compagnie s'assurer, en faisant, à côté de cela, une œuvre de soutien des catégories les plus défavorisées » (cité par Ginsborg, 1998, p. 542).

Les nouvelles politiques, il ne faut pas l'oublier, s'inscrivent dans une tradition de lutte entre le Vatican et l'État laïque pour le contrôle de l'assistance publique et de l'éducation.

Letizia Moratti est désignée pour mettre en œuvre cette idéologie dans le secteur éducatif. Issue d'une famille d'entrepreneurs, avant de devenir ministre, Mme Moratti avait été administrateur et actionnaire de nombreuses sociétés internationales. Comme elle l'affirme dans son discours d'installation, son programme sera basé sur les principes de la « solidarité, de l'excellence et de l'efficacité », qui ne peuvent pas se réaliser sans « la lutte contre le poids de l'État dans l'instruction... L'État ne peut pas être le seul promoteur de la valeur du capital humain... Il doit garantir les principes d'égalité et d'équité, ayant un rôle de contrôle et d'orientation... non de gestion »... « La personne » doit être au centre du système éducatif et la famille doit avoir : « le droit à choisir les parcours éducatifs les plus cohérents avec les valeurs individuelles et les objectifs de réalisation personnelle des élèves ». Le système éducatif doit donc devenir un système intégré dans ses composantes publiques et privées dans la perspective « d'un passage réel de l'école de l'État à l'école de la Société civile » (Moratti 2001)⁷.

Une fois au gouvernement, Letizia Moratti bloque la mise en place de la loi du précédent gouvernement sur la réforme des cycles de l'école obligatoire et nomme une commission dont les travaux constituent la base pour l'écriture d'une loi approuvée en mars 2003. Celle-ci affirme que les droits-devoirs (non plus l'obligation) à l'instruction et à la formation sont assurés pour une durée de douze ans dans une structure de cinq ans d'école primaire, trois ans d'école secondaire inférieure et quatre ans d'école secondaire supérieure ; le droit à l'éducation de base peut se dérouler aussi dans le système de formation professionnelle. Globalement l'horaire des cours diminue, ainsi que le service scolaire à « temps plein ».

L'école primaire et l'école maternelle, dont la pédagogie et l'organisation didactique étaient admirées par de nombreux experts internationaux, sont critiquées par la ministre qui propose d'en réduire l'horaire et de réformer son organisation pédagogique. La suppression de la responsabilité pédagogique de l'équipe liée à la classe indignes les enseignants ; le dispositif collaboratif qui avait donné antérieurement d'excellents résultats est ainsi effacé au nom de l'idéologie de la différenciation salariale.

La politique de Mme Moratti concernant les enseignants part d'un constat négatif et la réduction du nombre d'enseignants apparaît à la ministre la meilleure manière de faire face à l'inefficacité de l'enseignement. Elle envisage ainsi la suppression de 34 000 postes.

7. Discours de Letizia Moratti à la Chambre des députés du 18 juillet 2001.

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

L'autre objectif du gouvernement est celui de la « libéralisation » du travail de l'enseignant et donc du changement de son statut juridique.

Dans le chapitre du Contrat Collectif national (CCLN) de 2002-2005, signé par Mme Moratti, où l'on définit le rôle de l'enseignant, la référence à l'État ou à la Nation est absente, les fonctions de l'enseignant se définissant désormais par rapport aux activités de l'établissement. Au cours de la négociation syndicale, le gouvernement avait essayé de changer le statut et le recrutement, mais la résistance des confédérations avait été importante. La ministre et les partis du gouvernement suivent alors la voie parlementaire et présentent à la fin de 2004 un projet de loi pour la « libéralisation de la profession des enseignants » (Proposition de loi 4091). Le statut juridique, qui sera le même pour les enseignants du secteur public et du privé, se définit à partir de l'idée que « la République reconnaît et valorise le travail de l'enseignant comme individu ainsi que comme membre de libres associations professionnelles » (art. 1). La priorité de la dimension individuelle sur la dimension collégiale du travail a pu être ainsi analysée : « Le climat de collaboration qui existe dans les établissements est oublié au bénéfice du travail individuel » (Sofia Toselli, Centro Iniziative democratiche Insegnanti (CIDI, 2004, commentaire à l'article 1). Cette dimension individuelle du travail a, tout d'abord, un sens idéologique et, ensuite, un sens économique : chacun obtiendra le salaire qu'il mérite selon ses propres capacités de produire. Cette idée de la profession, en tant que « valeur » de l'individu détaché de toute construction d'œuvres dans la pratique collective, s'oppose à une conception de la profession comme « socialisation » (Dubar, 1995) et donc à la construction dans la longue période de capacités et de savoirs liés à un service scolaire.

LA RÉPONSE DES SYNDICATS ET DES ENSEIGNANTS AUX POLITIQUES NÉOLIBÉRALES

Les années du gouvernement Berlusconi se caractérisent par une reprise de l'action des syndicats enseignants. D'importantes grèves arrivent à bloquer ou à modérer les intentions du gouvernement. La participation du personnel aux grèves est réelle. Le nombre de syndiqués augmente de nouveau après la chute de la période des gouvernements de centre-gauche⁸. Dans les années 2000, l'attitude plus critique des syndicats à l'égard des politiques des gouvernements et l'amélioration des conditions salariales entraînent l'augmentation des adhésions. L'exemple de la CGIL le montre assez bien. La CGIL-SCUOLA, le syndicat de

8. En 1999 le pourcentage du personnel de l'école qui s'inscrit à un syndicat est de 37,7 % avec une importante baisse par rapport à l'année précédente (39,5 %).

la gauche, qui avait eu un rôle important parmi les enseignants dans les années 1970, compte en 1997 moins d'inscrits (96 819) qu'en 1974 (102 688)⁹. Cette diminution apparaît encore plus importante si l'on considère que le personnel de l'école avait augmenté d'au moins 40 % dans cette même période. À l'époque de la lutte contre la ministre Moratti, le syndicat reprend de l'importance : en 2003, il atteint 141 312 membres et, aux élections des représentants syndicaux unitaires (RSU) de la même année, la CGIL se place première avec 32,5 % des votes¹⁰.

L'opposition du syndicat à la politique gouvernementale devient plus déterminée et les enseignants le reconnaissent dans ce rôle. Toutefois, les responsables syndicaux expérimentent le poids de la perte de leur rôle d'interlocuteurs dans les décisions politiques. La privatisation du contrat de travail, la décentralisation des pouvoirs, l'autonomie et la négociation décentralisée limitent leur rôle aux aspects salariaux et à la gestion des postes.

CONCLUSIONS

Quel a donc été l'impact des politiques néolibérales sur les enseignants et sur leurs syndicats en Italie ?

Comme dans d'autres pays où ces politiques ont été mises en place, la première conséquence de la privatisation du rapport de travail a été la précarisation par l'augmentation du nombre de contrats à temps déterminé. La division des enseignants au sein de l'établissement, une plus grande subordination à l'autorité du « dirigeant », ainsi que l'exclusion de la plupart des enseignants des activités de planification et d'innovation pédagogique ont été les autres conséquences importantes des politiques de réorganisation du travail. Après les réformes, une partie très minoritaire des enseignants est censée s'engager dans des activités pédagogiques autres que l'enseignement. Cette minorité reçoit des primes, peut prendre des décisions, mais est institutionnellement séparée des autres collègues qui ne doivent qu'enseigner. Dans l'établissement, les enseignants disposent d'un organisme collégial de décision sur la pédagogie et sur la didactique. Celui-ci a cependant moins de pouvoir que les organismes techniques assistant le proviseur.

9. Données de la CGIL-SCUOLA, pour 1997 : tesseramento CGIL pour 1974, in *Quaderni di rassegna sindacale* N. 52, 1974

10. Aux élections ont participé 80,6 % du personnel. Avec les résultats suivants : CGIL : 32,5. CISL : 22,9. SNALS : 17. UIL : 12,8. GILDA : 6. COBAS : 4. Autres : 4,8 (Données ARAN 2003).

POLITIQUES NÉOLIBÉRALES ET SYNDICALISME DES ENSEIGNANTS

Une dimension individuelle du développement professionnel et du travail s'affirme. Elle remplace la dimension collégiale du travail enseignant, qui s'était construite lentement et qui permettait la construction de projets pédagogiques, la formation, l'évaluation des activités, ainsi que l'implication des collègues moins « efficaces ».

Le syndicat perd de la force, dans la mesure même où l'administration traite désormais « individuellement » le personnel. Son action, nous l'avons vu, se réduit à la négociation nationale d'une partie des salaires ; il perd en réalité toute possibilité de participation aux décisions concernant la politique du service éducatif au niveau national et local.

Que signifie l'ensemble de ces transformations en Italie ? Cet article s'est efforcé de mettre en évidence le caractère « politique » du syndicalisme des enseignants au moment de sa naissance et de son affirmation parmi les enseignants. Dans leurs premières années, les syndicats avaient su lier les intérêts des enseignants à ceux des travailleurs d'autres secteurs ; ils avaient construit avec ces derniers un discours commun sur l'importance de l'instruction. Cela avait été fait dans un pays profondément divisé entre le Nord et le Sud ; le syndicalisme avait été un protagoniste du rapprochement économique et culturel des deux zones ; il avait eu un rôle important dans le développement des institutions scolaires au Sud et dans l'échange culturel et pédagogique entre les enseignants des deux zones. La décentralisation économique et culturelle du système éducatif semble séparer les régions italiennes et le syndicat ne trouve plus aujourd'hui d'outils de communication et de mise en commun des problèmes.

Enfin, une caractéristique de la société italienne, « le familisme », s'approfondit : la demande des familles devient plus particularisée et s'inspire davantage des valeurs de consommation que des valeurs culturelles et éducatives. Les parents s'opposent souvent aux enseignants en leur déniaient leur rôle éducatif. Il s'avère impossible de trouver un terrain commun entre parents et syndicats.

Dans les discours officiels, la ministre Moratti soulignait qu'elle voulait construire « l'école de la société civile », celle-ci étant conçue comme l'ensemble des personnes, des familles et des associations, qui consomment, qui sont en compétition et qui vivent chacune dans sa communauté, son idéologie et sa religion. Ni discours en commun ni valeur partagée ne sont possibles dans une société qui est basée sur des « corps naturels ». Le droit des citoyens à l'instruction n'a pas de place dans ce type de société, parce que, de même que l'État, il est réduit au minimum dans l'optique de l'idéologie néolibérale. Le syndicat n'a de place dans cette société que s'il se cantonne à une dimension corporative et écono-

mique et que si la défense des enseignants ne coïncide plus avec celle d'un service public pour tous.

Teresa Mariano Longo

Enseignant chercheur (retraîtée)

Bibliographie

- Bondioli A. (1975). Lo sviluppo capitalistico e l'istruzione in Italia. In *Quaderni di rassegna sindacale* N. 52/53 Roma Editrice sindacale Italiana.
- Cassese S. (1994). *L'amministrazione pubblica italiana*. Bologna il Mulino.
- Cavalli A. (1992). *Insegnare Oggi*. Bologna il Mulino.
- Cavalli A. (1992). *Gli insegnanti nella scuola che cambia*. Bologna il Mulino.
- Don Milani, Scuola di Barbiana (1967). *Lettera ad una professoressa*. Firenze : Libreria Editrice Fiorentina.
- Dubar C. (1991). *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*. Paris : A. Colin.
- Eurydice (2003). La profession enseignante en Europe : Profil, métier et enjeux. Rapport III Condition de travail et salaires in http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_archives_fr.php
- Farinelli F. (1998) *Evoluzione e problemi dei sindacati della scuola*. Bologna.
- Geri M., Pennacchi L. (1993). La distribuzione del reddito. In Paci. *Le dimensioni della disuguaglianza*.
- Ginsborg P. (1998). *L'Italia del tempo presente*. Torino Einaudi.
- Longo Mariano T. (2001). *Philosophies et politiques néolibérales de l'éducation dans le Chili de Pinochet 1973-1983 L'école du marché contre l'école de l'égalité*. Paris L'Harmattan.
- Paci M. (1993). *Le Dimensioni della disuguaglianza : rapporto della Fondazione Cespe sulla disuguaglianza sociale in Italia*. Bologna Il Mulino de Istituto Gramsci. Roma Editori Riuniti Vol.1.
- Reguzzoni M. (2000). *Riforma della scuola in Italia* Palermo-Milano, Isas-Angeli.
- Saraceno C. (1994). *Le politiche per la famiglia*. Bologna il Mulino.
- Toselli L. 2004, Consulté le 26/01/2012 in <http://www.scuolanewsforminform.it/dossierstatutogiuridicodocenti/analiscidiproposta4091novembre2004.htm>

Revue consultées : *Quaderni di rassegna sindacale*(1970-1980) *Scuola Nuova* et *I maestri d'Italia* revues de Sism-Cisl / *Valore Scuola* CGIL : années 1990-2000.