Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XIII-2 | 2005

Décentralisation et participation citoyenne : une nouvelle répartition des pouvoirs en Angleterre ?

L'éducation en Angleterre en 2004 : entre centralisation et « privatisation », quelle place pour la démocratie locale ?

Education in England in 2004: Between Centralisation and 'Privatisation', is There Still a Place for Local Democracy?

Jean-Noël Évanno

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/3438>

DOI : 10.4000/rfcb.3438

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005

ISBN : 2-911580-20-6

ISSN : 0248-9015

Référence électronique

Jean-Noël Évanno, « L'éducation en Angleterre en 2004 : entre centralisation et « privatisation », quelle place pour la démocratie locale ? », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XIII-2 | 2005, mis en ligne le 01 avril 2005, consulté le 10 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/3438> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rfcb.3438>

Ce document a été généré automatiquement le 10 avril 2020.

Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'éducation en Angleterre en 2004 : entre centralisation et « privatisation », quelle place pour la démocratie locale ?

*Education in England in 2004: Between Centralisation and 'Privatisation', is
There Still a Place for Local Democracy?*

Jean-Noël Évanno

Vicissitudes historiques des *Local Education Authorities*

- 1 Le système éducatif public anglais ne voit le jour qu'à partir de 1870. Jusque là, en effet, l'État campe sur ses fonctions traditionnelles, « régaliennes », de défense des intérêts privés et du territoire, et ne joue aucun rôle dans l'éducation des jeunes Anglais, dont il abandonne l'essentiel de la responsabilité aux Églises et aux familles. À cette date seulement, près de quarante ans après la mise en œuvre de la loi Guizot en France¹, apparaît l'embryon d'un réseau d'établissements publics au niveau élémentaire. La loi Forster de 1870, qui donne acte du retard pris par l'Angleterre sur d'autres nations européennes majeures dans le domaine de l'éducation des masses, partage le territoire en 2 500 *school districts*, et institue, pour gouverner chacun d'entre eux en matière éducative, un *school board* élu, habilité à recourir à l'imposition locale pour financer ses activités.
- 2 La législation ultérieure consacre et renforce cette décentralisation fondatrice. La loi Balfour de 1902 opère un découpage nouveau du pays en créant les *Local Education Authorities* (LEAs), auxquelles elle confie l'administration de l'éducation sous l'égide des conseils de comté, institués en 1888². Elle élargit leurs attributions au secteur de l'enseignement secondaire. Déjà surgissent alors, d'une région à l'autre, des inégalités

liées à la richesse et aux choix politiques de chacune. La loi Butler de 1944, enfin, parachève l'édifice : elle étend encore le champ des compétences des LEAs, notamment à l'enseignement préscolaire et aux services qui accompagnent l'éducation – transports et restauration scolaires par exemple. Concomitamment, elle instaure un ministère de l'éducation. Timonier, superviseur du service, arbitre qui règle d'éventuels litiges, il se conçoit toutefois d'abord comme un partenaire des collectivités locales, qui assument l'entière responsabilité de l'administration quotidienne des établissements placés sous leur égide – et des enseignants, représentés par leurs organisations. « Un système national, administré à l'échelon local » : cette formule forgée alors résume l'organisation du service. L'équilibre, voilà l'une des notions-clés que l'on affiche, entre centralisme et décentralisation excessifs, également redoutés – le premier (même si c'est le choix d'une France jacobine) parce qu'il est potentiellement liberticide, la seconde parce qu'elle pourrait provoquer un émiettement générateur de disparités ruineuses de l'esprit national. Cette organisation se fonde cependant sur un axiome consensuel : les LEAs constituent une légitime émanation directe de la démocratie locale – du suffrage universel.

- 3 Cet équilibre, la crise économique du début des années 1970 vient commencer de le compromettre. « La fête est finie », lance Anthony Crosland en 1974 à l'adresse des LEAs. Le niveau du financement qu'elles consacrent à l'éducation échappe alors dans une large mesure au contrôle du gouvernement de Londres. Le seul vrai plafond, ce sont les électeurs qui en fixent la hauteur, dans les urnes locales, selon le projet des candidats qui sollicitent un mandat. Survient alors, motivé d'abord par des raisons d'ordre économique, le début du resserrement de la latitude laissée aux collectivités locales. Deux ans plus tard, le travailliste James Callaghan, lors de son discours historique au Ruskin College, rompt avec la tradition qui veut que les Premiers ministres ne se mêlent pas de trop près de l'éducation. Il justifie la nécessité qu'il allègue d'une reprise en main au niveau national en recourant à des arguments tout autant économiques que pédagogiques. D'une part, le secteur éducatif se serait par trop isolé de l'activité économique du pays, et devrait impérativement désormais s'en rapprocher. D'autre part, il invoque la possible création de programmes scolaires nationaux, qui interdiraient ce qu'il tient pour des dérives – nées des courants « progressistes » – censément constatées dans certaines zones, dont une partie de la presse a largement gonflé l'importance. Avec les collectivités locales, c'est l'autre élément majeur du partenariat historique – les enseignants – qu'il conviendrait à présent de contrôler davantage, notamment en ouvrant aux regards un domaine présenté, assez abusivement, comme leur « jardin secret » : les programmes scolaires.

Les conservateurs et les *Local Education Authorities*

- 4 De 1979 à 1997, les gouvernements conservateurs s'appliquent à grignoter les attributions des collectivités locales et entament une centralisation vigoureuse, qui revient à un désaveu massif des instances de la démocratie locale. La tradition conservatrice voyait pourtant dans la centralisation, avec Disraeli, « un coup de grâce porté aux libertés publiques »³. La raison en est triple : d'abord, ces instances sont dominées par leurs adversaires politiques, et paraissent donc aux conservateurs d'importuns contre-pouvoirs locaux, principaux obstacles à la mainmise parfaite du thatcherisme sur le pays ; ensuite, alors que Mme Thatcher et ses équipes prétendent

vouloir « faire reculer les frontières de l'État » – surtout financières –, les collectivités locales sont considérées comme excessivement prodigues des deniers publics ; enfin, il s'agit de mettre un terme à certaines pratiques pédagogiques héritées du mouvement « progressiste » né dans les années 1960, dont l'autonomie locale autorise la survivance.

- 5 Le gouvernement central commence, à partir de 1980, par réduire largement les subventions qu'il accorde aux collectivités locales. Cependant, celles-ci répondent par l'élévation des impôts locaux, plutôt que par la baisse des dépenses que l'on escomptait. Qu'importe : en 1984⁴, le gouvernement central se dote d'un nouvel instrument coercitif – le *rate-capping*, qui impose un plafond aux impôts que les collectivités peuvent lever – comme s'il récusait leur meilleure connaissance des besoins locaux et des meilleures façons d'y pourvoir. Nulle meilleure contrainte, pas de plus grand frein, à l'évidence, que de limiter les ressources.
- 6 En matière éducative, c'est la loi de 1988 qui fournit aux conservateurs l'essentiel des moyens de contrôle. Elle impose d'abord des programmes scolaires nationaux. C'est une révolution. Épaulé de nouveaux *quangos ad hoc* (ces organismes hybrides, mi-indépendants, mi-officiels, puisque le gouvernement, par exemple, en nomme tous les membres), le ministère soustrait entièrement à l'échelon local, pour la première fois, toute compétence sur les contenus éducatifs.
- 7 La sujétion au *National Curriculum*, auquel le ministère prête une forme extrêmement prescriptive, pointilleuse et astreignante, est garantie notamment par la batterie de tests dont il s'assortit – tests nationaux, qui, sous prétexte de motivations pédagogiques, serviront d'abord à établir des palmarès des établissements scolaires. Présenté souvent par ses adversaires – compte tenu de la forme qui lui est prêtée alors – comme l'instrument du contrôle social et de la fabrication d'une « identité nationale » ou d'une « culture nationale » selon des modalités conservatrices⁵, le *National Curriculum* sert en outre de « monnaie unique », commune à toutes les écoles, qui constitue l'un des préalables de l'instauration d'un marché de l'éducation.
- 8 D'autres dispositifs viennent en 1988 renforcer la mutation partielle des établissements en entreprises, et des parents-citoyens en « clients »⁶ – en consommateurs d'éducation. Il s'agit notamment, dans une dynamique centrifuge qui complète, plutôt que de la contrarier, la centralisation dominante, du *Local Management of Schools*, qui doit renforcer l'autonomie des établissements, et de la déssectorisation (*open enrolment*). Celle-ci dépossède les LEAs du choix des contours et des frontières de la carte scolaire, en les effaçant. Enfin, un nouveau type d'établissement voit le jour, qui symbolise parfaitement l'évolution du rapport des forces : les écoles qui sollicitent leur conversion en *Grant-Maintained Schools* contractent avec le ministère un rapport direct, et se trouvent ainsi soustraites au contrôle démocratique local.
- 9 Il résulte de l'ensemble de ces nouveautés une individualisation des choix et des comportements, la dispersion de chaque nouvel atome, loin des instances collectives de naguère, le rétrécissement – pragmatique et symbolique – du domaine public, de ses compétences et de la légitimité dont on l'investit.

Le *New Labour* et les LEAs

- 10 Telle est la situation dont le *New Labour* hérite en 1997. Les collectivités locales ne sont déjà guère plus que des boîtes aux lettres, ou, si l'on veut, des *rubber stamps*

essentiellement cantonnés dans un rôle d'enregistrement et de mise en œuvre des politiques élaborées en amont. Whitehall détermine les programmes scolaires, fixe les objectifs, publie les palmarès, encadre l'imposition locale, établit les niveaux de financement, l'essentiel des salaires et des conditions de travail des personnels. Partis, en apparence, sans les préventions de leurs prédécesseurs à l'égard des collectivités locales, les néo-travailleurs font mine d'abord de souhaiter leur réhabilitation. La rhétorique officielle évoque la nécessité d'une réorganisation – ou « modernisation » – de l'État censée renforcer la démocratie locale pour rendre au citoyen des leviers de commande. Cela peut sembler le prolongement naturel des traditions travaillistes ; Aneurin Bevan, par exemple, clamait qu'à leurs yeux, conquérir le pouvoir ne devait servir qu'à le remettre au peuple, et vaincre à Londres qu'à répandre les compétences sur le terrain local.

- 11 À partir de 2002 surtout, le gouvernement Blair semble converti au « localisme » (*localism*), point d'ancrage d'une profonde « réorganisation de l'État » (*new governance*). Il s'agirait, selon les membres du gouvernement Blair, pour dynamiser une Angleterre décrite comme percluse d'un centralisme séculaire, de relâcher l'emprise de Whitehall qui enferme les collectivités comme dans un étau, de promouvoir l'initiative et l'autonomie locales en même temps que l'émergence d'une citoyenneté active⁷. Cependant, un contrepoint fréquent vient compliquer le discours. Les notions d'efficacité, de performance, de responsabilité, qui l'imprègnent également, semblent en effet participer d'une axiologie bien distincte.
- 12 Dans la pratique, les néo-travailleurs ne font plutôt, dans le domaine éducatif, qu'amonceler sur les collectivités locales, depuis leur arrivée, contraintes et obligations nouvelles. Au chapitre financier, d'abord, une loi de 2002⁸ resserre le contrôle du ministère sur les dépenses des collectivités territoriales. Elle permet par exemple au ministre Charles Clark, fin 2003, d'enjoindre aux LEAs d'octroyer à chacun des établissements de leur zone, en 2004, des subventions supérieures d'au moins 4% à celles de l'année précédente. Cette sommation implique une nouvelle réduction de l'autonomie et de la latitude locales – qui autorisaient par exemple les LEAs à diriger les ressources prioritairement là où les besoins s'avèrent les plus criants. Il semble à de nombreux observateurs que Whitehall, plus que jamais, brigue le contrôle direct du financement des quelque 25 000 écoles du pays, et marginalise un peu plus les instances issues de la démocratie locale – par le biais, ici, d'une centralisation furtive. Les planchers de dépense nouvellement fixés, qui réduisent la hauteur sous les plafonds existants, débouchent en outre pour les collectivités locales sur un intenable « *double-bind* » : forcées parfois d'élever le niveau de l'imposition locale pour satisfaire aux prescriptions du ministère de l'Éducation, elles encourent alors la sanction de l'Échiquier...
- 13 C'est d'autant plus vrai que le système éducatif sort alors à peine d'un fiasco financier – les subsides accordés par l'État s'étant révélés très insuffisants – qui a déclenché dans de nombreuses zones une vague de licenciements d'enseignants et vu grimper les effectifs dans les classes. Le gouvernement accuse les LEAs, après cette débâcle, de prélever à leur usage une part trop importante de la dotation ministérielle, plutôt que d'en transmettre (*'passport'* est le verbe utilisé) aux écoles un contingent adéquat. Charles Clarke évalue fin 2003 cette supposée rétention de fonds à 590 millions de livres, lui impute la ruine des efforts financiers que le gouvernement central affirme avoir consentis, et promet pour bientôt l'instauration de nouveaux mécanismes visant

à l'empêcher. Beaucoup voient alors au contraire dans les vociférations du ministère à l'encontre des LEAs une tentative de diversion destinée à celer l'insuffisance de ses propres dotations.

- 14 Début 2004 le gouvernement central – discrètement, tant il est conscient de la distance qui sépare son discours de ses projets – débat de l'opportunité de s'emparer de l'ensemble des dispositifs de financement des établissements scolaires. La mise en œuvre d'un tel projet, sous prétexte de rationalisation et d'économie, reviendrait à un nouveau désaveu des LEAs, qui, alors exsangues, seraient peu ou prou neutralisées⁹. L'ensemble de ces politiques et de ces projets implique clairement que les collectivités locales, au moins en matière éducative, soient aujourd'hui conçues comme un simple intermédiaire, une strate quasi parasite – « *Cut out the middle man* », plaignent deux des conseillers de Downing Street¹⁰ –, plutôt que les émanations légitimes de la démocratie locale, localement actives et réactives, localement responsables.
- 15 Dernière nouveauté néo-travailleuse, souvent vécue comme une vexation en plus d'une immixtion : les LEAs, depuis 1998¹¹, sont soumises à l'inspection de Ofsted, *quango* né sous les conservateurs en 1992, en remplacement de l'essentiel du corps séculaire de l'Inspection nationale. Aux contraintes et à l'empiètement s'ajoutent ainsi scrutation et surveillance.
- 16 Preuve de l'existence, autour des écoles et des LEAs, d'un carcan sans cesse resserré, le gouvernement Blair, qui soumet à partir d'avril 2000¹² les collectivités locales à une politique nouvelle baptisée « *Best Value* », censée forcer celles-ci à une amélioration constante de leur fonctionnement dans un esprit d'économie et d'efficacité, en exonère l'appareil éducatif : impossible, même aux yeux d'un gouvernement qui peut souvent sembler obsédé de contrôle et de métrologie, d'augmenter encore les contraintes dans le domaine éducatif. En 1998, d'ailleurs, le législateur imposait déjà aux LEAs, pour la première fois, avant les autres composantes des collectivités locales, les fondements d'une « culture du résultat »¹³.
- 17 Ce sont les écoles, pour faire pendant à la réduction des compétences des LEAs, qui semblent désormais devoir tenir lieu à leur place de relais des décisions ministérielles d'une part, d'autre part de sources de l'initiative locale. Ainsi paraît, pour le gouvernement, devoir se résoudre la tension entre centralisme et décentralisation excessifs, entre contrôle national et latitude locale. La marginalisation continue des collectivités locales déboucherait donc, comme chez les conservateurs, sur une autonomie accrue des établissements. La logique du *Local Management of Schools* née sous Mme Thatcher trouve aujourd'hui un nouveau prolongement. C'est la notion d'« autonomie acquise » (*earned autonomy*), forgée vers la fin du premier mandat Blair, et à laquelle une loi de 2002 donne corps¹⁴. Elle implique l'octroi à certaines écoles de certaines dispenses, *via* notamment l'assouplissement des programmes nationaux et des procédures d'inspection.
- 18 Mais cela ne va pas sans conditions : pour l'essentiel, les établissements qui en bénéficient doivent avoir, aux yeux du ministère, fait la preuve de l'efficacité de leur gestion des affaires ainsi que de leur parfait ralliement aux politiques promues par le ministère – en d'autres termes, de leur sujétion à Whitehall. Dans tous les cas, l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les écoles depuis la loi de 1988 et ses développements suffisent, aux yeux des syndicats majoritaires par exemple, à faire de cette idée d'« autonomie institutionnelle » une manière de poudre aux yeux, incapable

de combler en nulle manière le déficit démocratique creusé par la mise à l'écart des collectivités locales.

Quels motifs ?

- 19 Quels sont alors les véritables motifs des politiques aujourd'hui mises en œuvre, et, d'autre part, quelles en sont les conséquences sur le fonctionnement et l'importance de la démocratie locale ?
- 20 L'un des motifs parfois allégués par les observateurs pour rendre compte du centralisme contemporain consiste dans l'attachement des travaillistes à un principe essentiel de la démocratie – potentiellement antagoniste de l'importance prêtée à l'échelon local – : la justice et l'égalité territoriales, en vertu desquelles un enfant de Liverpool doit bénéficier de prestations éducatives similaires à celles que reçoit un enfant du Surrey. Au-delà du niveau de richesse et des choix politiques de telle ou telle collectivité locale, le fait est qu'un gouvernement central est seul en mesure de garantir l'égalité. Cependant, certaines politiques aujourd'hui mises en œuvre peuvent faire douter qu'il s'agisse là d'un facteur fondamental des choix néo-travaillistes.
- 21 Le contournement des collectivités locales semble en réalité procéder davantage, d'abord, d'une défiance nouvelle des travaillistes à l'égard de ceux qu'ils rangent – reprenant en cela la taxinomie conservatrice – parmi les « producteurs » de l'éducation (LEAs et enseignants notamment)¹⁵. Soupçonnés de corporatisme et de conservatisme, ils sont tenus pour des traverses capables de barrer la « troisième voie » chère à l'équipe Blair. La démocratie locale et ses représentants – semble vite postuler cette dernière –, quelle que soit leur couleur politique, sont intrinsèquement peu fiables, potentiellement déloyaux. La « réformite » qui paraît à certains affecter le gouvernement Blair, son hyperactivité au service d'inflexions et de mutations parfois considérables, comportent nécessairement des éléments susceptibles de rencontrer des résistances locales, pragmatiques ou idéologiques. Le plus sûr est encore, dans ces circonstances, de réduire la licence locale. Il y a là, chez Anthony Blair, de cette inclination que l'on savait à Margaret Thatcher à revendiquer le monopole de la compétence, et de cette même soif de tout régenter. Ainsi la « modernisation » de l'État souvent invoquée semble-t-elle surtout utile à une redistribution des attributions et des compétences parmi les différents échelons de la démocratie britannique – sous couleur, souvent, de « clarification » – qui s'exerce en réalité au bénéfice presque systématique du gouvernement central.
- 22 Un autre motif d'importance, lié au précédent, semble résider dans la volonté d'accroître l'adaptabilité et la flexibilité locales dans une perspective bien spécifique. Puisque l'on ne comptera pas, pour ce faire, sur les représentants de la démocratie locale, une forme de décentralisation partielle s'exercera en faveur des établissements eux-mêmes. Court-circuiter les LEAs, et, dans le cadre étroit des lignes de force tracées par le ministère, encourager dans les établissements eux-mêmes une certaine initiative, c'est la manière la plus sûre de concourir à la mutation des institutions en entreprises, tenues par une obligation de résultats, comptables de leur administration, responsables, le cas échéant, de leurs échecs. C'est, tout autant, au nom de l'« innovation », de l'« efficacité », de la « souplesse » ou du « pragmatisme », promouvoir le développement des partenariats dans tous les azimuts, mais de préférence avec le secteur privé. Car l'apparente contradiction entre le centralisme et

le « localisme » contemporains se résout dans le projet de mutation de l'éducation en marché, régulé par une devise commune, soumis à la concurrence des établissements-prestataires de service, et ouvert au secteur privé.

Privatisation et démocratie locale

- 23 Dès son arrivée au pouvoir, le *New Labour* met en œuvre, sous plusieurs formes convergentes, un vaste programme de transfert au privé de pans entiers du système éducatif anglais. La plupart de ces politiques sont lourdes de conséquences pour la démocratie locale, encore affaiblie, à nouveau mise à l'écart, presque toujours discréditée.

Les *Education Action Zones*

- 24 L'instauration des *Education Action Zones* en fournit un premier exemple. Les premières voient le jour à la rentrée 1998. Filles de l'un des principaux « groupes d'experts » (*think-tanks*) conservateurs, d'où émanait une partie des politiques mises en œuvre sous Mme Thatcher et M. Major, recueillies par le *New Labour*, ces EAZ sont en principe fondées dans des zones où se rencontrent des établissements en difficulté ainsi qu'une forte concentration de pauvreté, et sont destinées à diriger des ressources supplémentaires vers ceux qui ont le plus besoin – caractéristiques qui les apparentent aux Zones d'Éducation Prioritaire françaises. Naguère encore, le repérage et le traitement des déficits et des inégalités semblait devoir naturellement revenir aux *Local Education Authorities*, seules dépositaires d'une expérience historique des réalités locales, de leurs caractéristiques socio-économiques et culturelles, seules à posséder les outils propres à établir un diagnostic, seules à maîtriser le fonctionnement complexe du réseau éducatif local, seules habilitées à mettre en place – toujours, toutefois, étroitement contraintes en cela par le niveau de leurs ressources – d'éventuelles politiques compensatoires. Elles n'ont pas la maîtrise de ce nouveau programme.
- 25 Les EAZ reposent sur un partenariat public-privé. Sur le million de livres, en moyenne, qu'une zone reçoit outre les subventions ordinaires, 250 000 livres au moins – un quart – doit provenir du secteur privé, sous la forme de dons en espèce ou en nature. Chacune de ces zones, qui réunit en moyenne deux ou trois établissements secondaires ainsi que les écoles primaires avoisinantes (une vingtaine d'écoles au total), est administrée par un « *Action Forum* » incluant des représentants des entreprises partenaires de l'opération aux côtés de ceux des institutions concernées et des LEAs. Cette organisation peut tenir lieu « dans une certaine mesure » de conseil d'administration aux établissements regroupés sous son égide, se substituant ainsi aux conseils propres à chaque institution.
- 26 Cependant les craintes des critiques qui voient dans l'opération un cheval de Troie pour l'irruption du secteur privé dans l'enseignement public, les prémices d'une privatisation des services, et l'assassinat des LEA sont vite dissipées. La participation des entreprises à la création et à l'administration des EAZ se révèle en effet très en deçà des espérances des nouveaux travaillistes. En outre, l'échec pédagogique est vite patent, et constaté par plusieurs instances officielles. Le *National Audit Office*, par exemple, met en garde dès janvier 2001 contre la gabegie observée dans plusieurs de

ces programmes, le gaspillage de l'argent public qu'ils entraînent, et leur faible rentabilité (*'poor value for money'*)¹⁶. Ofsted, le nouveau quango chargé des inspections, constate lui aussi, malgré quelques réussites, les « déficiences » du contrôle financier de ces programmes, le « flou » des objectifs mis en place, et surtout l'absence d'amélioration du niveau scolaire¹⁷.

- 27 Jusque fin 2001, les ministres successifs, niant l'évidence, défendent le programme des EAZ avec une ferveur qui dément tout pragmatisme. Puis, en novembre, à la surprise de beaucoup, prenant acte, enfin – mais par la voix de ministres délégués – du fiasco, le gouvernement annonce l'effacement progressif de ce programme. Cet échec, pourtant, paraissait à beaucoup couru : les perspectives d'un juteux retour sur investissement, moteur principal du secteur privé, étaient naturellement bien minces, dans ces zones défavorisées. Les entreprises ont préféré passer leur chemin. Le secteur privé, même à travers ses représentants locaux, semble incapable de se substituer, dans ce domaine, aux instances de la démocratie locale.

La *Private Finance Initiative*

- 28 Autre exemple : la *Private Finance Initiative* (PFI), qui est une forme de *Public Private Partnership* (PPP), née elle aussi sous les *Tories* en 1992, mais dont l'essor doit attendre l'arrivée du *New Labour*. Pas question, dans les discours, de « privatisation » des services publics par ce biais ; ce sont, comme à l'ordinaire, les notions de « performance » et d'« efficacité » qui sont mises en avant. Cette politique clé implique pourtant sans équivoque, derrière un maquis réputé souvent impénétrable, le transfert à un consortium privé, théoriquement choisi sur adjudication, de la conception, de la construction, du financement et de la gestion de programmes destinés à un usage public – écoles, hôpitaux, routes ou prisons par exemple. À cet effet, ce consortium reçoit un financement public régulier, dont le montant est en principe tributaire des « performances » enregistrées. À nouveau, ce programme implique que les collectivités locales soient défaites de leurs compétences antérieures.
- 29 La PFI échappe totalement, par ailleurs, aux rythmes de la vie démocratique locale. Le contrat qui lie le consortium privé à l'État et à ses représentants locaux est habituellement conclu pour une durée de trente années. Pendant cette très longue période, les entreprises partenaires sont évidemment soumises à des forces, des processus et des mécanismes de nature essentiellement économique plutôt que démocratique. Réorientations stratégiques, rachats, fusions, mise en œuvre de techniques managériales changeantes – tous événements possibles ou même inévitables – répondent alors à une logique tributaire d'abord de la recherche du profit plutôt qu'à une logique de service public ou d'intérêt général.
- 30 La *Audit Commission* publie en janvier 2003 un rapport qui présente les établissements scolaires nés de la PFI comme « sensiblement pires en moyenne » (*'significantly worse on average'*) que les autres. « Ces premières écoles, souligne le président de la Commission, n'ont pas été construites à moindre coût, ni mieux, ni plus vite »¹⁸. Et de déconseiller au gouvernement de contraindre plus longtemps les collectivités locales à y recourir. D'autant plus, ajoute la Commission, qu'elles comportent d'autres insuffisances.
- 31 D'abord, les LEAs et les personnels, dans la grande majorité des cas, ne sont pas associés à la conception des projets ni consultés à aucun stade de leur mise en œuvre. Il résulte très fréquemment de cette rupture avec la collectivité et les professionnels

l'inadéquation des réalisations aux exigences pédagogiques et aux spécificités locales. Ensuite, les risques inhérents d'ordinaire à toute entreprise privée n'incombent pas, dans ces programmes, aux sociétés participantes ; c'est évidemment l'État, singulièrement les *Local Education Authorities*, qui restent en dernière instance responsables de la scolarisation des jeunes Anglais, et auxquelles il revient de réparer, à tel ou tel stade du programme, les insuffisances et les défaillances éventuelles du privé. En outre, l'une des façons, pour les entreprises, de dégager des bénéfices de la gestion des établissements issus de la PFI, c'est de louer au meilleur prix leurs locaux et leurs équipements pour des activités extrascolaires. La communauté locale risque donc bien souvent, de se voir, au profit d'usagers privés, écartée de leur usage, longtemps considéré pourtant comme partie intégrante de la vie communautaire. Enfin, si les enseignants restent employés par la LEA, les personnels techniques et administratifs lui sont enlevés pour être placés sous la direction des entreprises – quand leur embauche n'est pas jugée par celles-ci superflue. La mise en œuvre d'une PFI entraîne donc l'éclatement des statuts et des intérêts des salariés qui formaient tous ensemble une communauté éducative.

Transfert au privé des services scolaires

- 32 C'est également ce qui se passe dans une autre forme aujourd'hui fréquente de privatisation. À partir de 1999, le ministère fait jouer à Ofsted un rôle de déclencheur du processus de passation au privé de services scolaires antérieurement assurés par les LEAs. Hackney est la première, à la suite d'une mauvaise inspection, à devoir céder deux des services qu'elle assurait – l'« amélioration des écoles » (*'school improvement'*) et le soutien aux élèves issus des minorités ethniques – à une entreprise (Nord Anglia) qui en escompte un profit. Très vite, Islington et Southwark, deux autres arrondissements londoniens où Ofsted relève des insuffisances – dans la gestion des personnels, l'application de la discipline, la planification budgétaire, ou le soutien aux élèves handicapés par exemple –, doivent prendre le même chemin, suivis de près par Leicester et Liverpool, puis d'autres. Très vite aussi, le gouvernement, qui s'impatiente, semble une nouvelle fois pris en défaut de pragmatisme.
- 33 Estelle Morris, la ministre du jour, anticipe ainsi le résultat des inspections : au moins 15 LEAs de plus (sur un total de 150), déclare-t-elle, devront sûrement subir ce que le ministère qualifie drôlement d'« intervention du gouvernement » – entendez l'irruption de l'une des entreprises que celui-ci a accréditées. D'ailleurs, ajoute-t-elle, pourquoi attendre le résultat d'une inspection avant de se tourner vers le privé ? Simultanément, par exemple, la LEA de Haringey reçoit un courrier d'un haut fonctionnaire du ministère qui lui recommande, pour redresser une situation jugée compromise, le transfert au privé d'un volume de services « *assez important pour offrir la possibilité d'une transformation radicale de leur qualité dans tous les domaines couverts par la LEA* » – et, sans doute, pour sembler attrayant aux entreprises –, quitte à y inclure des services jugés satisfaisants par Ofsted¹⁹... Les collectivités locales sont donc soumises à des saignées multiples, très largement destinées au bénéfice des entreprises.
- 34 Qu'observe-t-on dans les premières LEAs concernées ? À Hackney, l'épisode Nord Anglia est de courte durée. Deux ans après que le ministère lui a mis le marché en mains, il le lui retire. Ses représentants ont beau alléguer qu'il ne faut y voir aucun désaveu du travail accompli par cette société : il met fin à son contrat, et confie l'ensemble des

services de la LEA à un groupe indépendant sans but lucratif²⁰. Sans rancune, Nord Anglia accepte quand même début 2003 un contrat qui lui confie pour le compte de Ofsted l'inspection de 276 écoles – et son action gagne quatre points.

- 35 À Southwark, la société Atkins obtient en avril 2001 un contrat de cinq ans, qui s'élèverait à vingt millions de livres par an, pour administrer les services éducatifs de la LEA. Après, selon les syndicats, qu'elle a semé le chaos dans la gestion des personnels, et fait preuve d'une incompétence qui n'aurait eu d'égale que son arrogance, Atkins, deux ans plus tard, annonce qu'elle se retire de toute l'affaire, au motif que les choses deviendraient « de plus en plus difficiles sur le plan financier » et que la société n'y trouve plus son compte.
- 36 À Islington – dont le plus fameux résident, Anthony Blair, ne veut pas des écoles pour ses enfants car il les juge médiocres –, nouvelle grande première : c'est la totalité des services éducatifs qui d'autorité, suite à un très critique rapport de Ofsted, passe en avril 2000 de la collectivité locale aux mains d'une firme privée, Cambridge Education Associates (CEA). L'administration des 70 écoles de l'arrondissement, qui comptent 25 000 élèves, fait l'objet d'un contrat de sept ans, dont les termes, sous couvert de « confidentialité commerciale », ne sont pas rendus publics – ce qui exclut bien sûr toute transparence ou interaction démocratique et complique la notion de responsabilité de l'entreprise envers les contribuables locaux. Le contrat s'élève pourtant à 105 millions de livres, pour des honoraires annuels qui atteignent 600 000 livres. Après un premier rapport de Ofsted, qui déclare « remis sur les rails » les services de la LEA²¹ et déclenche, au gouvernement, une cascade d'autocongratulations, patatras : l'entreprise est astreinte à une amende de 300 000 livres pour avoir manqué à l'un des principaux objectifs fixés. Il lui fallait hisser de 26% à 35% la proportion d'élèves obtenant au moins cinq matières du GCSE avec mention ; elle n'en obtient que 28%. Pire : l'une des écoles-vedette de la LEA, *Hanover school*, grande favorite des parents, « établissement phare » du ministère par surcroît, est convaincue de tricherie, pour avoir manipulé des résultats dont dépendaient aussi les honoraires de CEA, qui perd pour le coup 100 000 livres de plus²². Le palmarès national des établissements primaires publié à la fin 2001 relègue Islington en septième position à partir de la fin : vingt-deux places perdues en une année. Enfin, les résultats des tests imposés aux élèves en anglais, en mathématiques et en science montrent que, de toutes les LEA anglaises, c'est Islington qui enregistre la plus forte dégringolade. Ça ira mieux l'an prochain, proclame, à peine démonté, le PDG de CEA. Mais non : en 2002, malgré quelques progrès, les objectifs restent hors de portée, et de nouvelles pénalités sont appliquées²³.
- 37 En décembre 2002, un rapport de Ofsted conclut que dans les dix premières LEAs qui ont transféré au privé certains de leurs services, une seule (Leeds) obtient de bons résultats, trois des résultats « peu satisfaisants », et cinq des résultats « médiocres ». Le *Public Accounts Committee* de la Chambre des Communes publie en juin 2003 un rapport intitulé '*Delivering better value for money from the Private Finance Initiative (PFI)*'. On y lit notamment que les ministères (principalement ceux de la Santé et de l'Éducation) qui ont employé la PFI ont plusieurs fois eu affaire à des entreprises qui ne respectaient pas leur contrat – les travaux n'avançant plus, la gestion des équipements s'avérant catastrophique, et les pertes financières s'accumulant. Plutôt que de traiter les entreprises impliquées avec une sévérité égale à celle dont ils font preuve à l'égard des LEAs par exemple, plutôt que de dénoncer les contrats passés avec le secteur privé, les

ministères concernés, par crainte de litiges longs et coûteux à l'issue incertaine, ont préféré recourir à l'argent public pour renflouer les entreprises afin que le service éducatif soit tout de même assuré. De nouvelles preuves sont donc apportées de l'impossibilité, dans ce domaine, de transférer authentiquement le facteur de risque du secteur public au privé.

- 38 EAZs, PFI, privatisation des services éducatifs ou de la gestion des établissements : les adversaires de ces politiques s'accordent pour dénoncer dans tous les cas le déficit démocratique qui en résulte, au niveau national comme à l'échelon local. Ils y ajoutent d'autres préjudices déjà constatés, et qu'il faut pour finir également mentionner : l'augmentation des inégalités ; la mutation des contenus éducatifs, adaptés aux besoins et aux exigences des « partenaires » privés ; le morcellement des statuts et des conditions de travail des personnels d'éducation ; enfin, le détournement au profit des actionnaires d'argent public destiné en principe au service public d'éducation.

Conclusion

- 39 La mise en œuvre d'une politique d'inspiration libérale en matière éducative entamée sous les gouvernements Thatcher, poursuivie et amplifiée sous les gouvernements Blair, implique donc un mouvement double, dont l'apparent antagonisme se résout dans une logique qui peut évoquer les principes du « laisser-faire ». Le premier consiste dans une centralisation renforcée, qui débouche sur la mise à l'écart de la démocratie locale ; il s'agit là de créer les conditions de l'instauration d'un marché et d'abolir tout ce qui pourrait faire obstacle à son libre jeu. Le second, dans un accroissement limité de l'autonomie des institutions scolaires, dotées de nouveaux pouvoirs et de responsabilités nouvelles, et dont on escompte une adaptation de leurs formations aux logiques locales d'emploi. Les citoyens, qui pouvaient trouver jusqu'alors dans les LEAs des instances garantes de l'existence d'une démocratie de proximité, se trouvent partiellement dépossédés des pouvoirs de contrôle et de gestion du service public d'enseignement.
- 40 Dans le marché éducatif créé par l'instauration d'une « monnaie unique » (les programmes nationaux et les tests nationaux qui les accompagnent), l'institution d'une « cote officielle » (les palmarès), et la mise en concurrence d'établissements-prestataires de services, le citoyen voit son statut et ses droits démocratiques éclipsés par son potentiel et ses « choix » économiques. Des inégalités nouvelles, d'origine économique ou territoriale, découlent naturellement de l'instauration de ce marché comme de tout autre, et du renoncement à tout dispositif de péréquation dont l'État et ses échelons locaux sont seuls capables.
- 41 Les expériences de privatisation mises en œuvre concomitamment – où l'État, pour des raisons d'économie budgétaire autant que de préférences doctrinales du gouvernement du jour, se défait des responsabilités naguère assumées – reviennent à vendre l'enseignement public par morceaux, plutôt que de hasarder un mouvement global, probablement impopulaire, sans doute périlleux. Ces expériences enseignent d'abord, jusqu'ici, l'impossibilité de concilier une gestion satisfaisante et équitable des services publics et la recherche du profit dans le contexte d'un marché concurrentiel. Les échecs patents semblent n'alterner qu'avec les sauve-qui-peut, les exemples de clientélisme et de malversations, les mystifications, et l'opacité de contrats à secrets – loin du contrôle démocratique.

- 42 La politique éducative mise en œuvre par le *New Labour* se conforme aux prescriptions formulées au-delà de l'Angleterre dans des instances comme l'OCDE, la Commission européenne et la Banque Mondiale. Là s'élabore une politique mondiale « invisible », qui implique la soumission des systèmes éducatifs aux impératifs économiques, la conversion du citoyen en « capital humain » dont il faut renforcer l'« employabilité », la transformation de l'école en entreprise chargée d'abord de la production de compétences, et une conception de l'éducation qui la réduit à des « savoirs » et « savoir-faire » constituant essentiellement des instruments de la réussite sociale et économique individuelle et nationale. Dans cette logique, qui sous-tend en réalité un projet global de marchandisation de l'ensemble des activités humaines, les mécanismes – les déterminismes obscurs – du marché semblent se substituer largement au citoyen, à ses aspirations et à ses institutions démocratiques.

BIBLIOGRAPHIE

AUDIT COMMISSION. *PFI in Schools*. Audit Commission, 30 January 2003

HM TREASURY. *PFI: Meeting the Investment Challenge*, 2003 <www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships>

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE FOR PUBLIC ACCOUNTS. *Delivering better Value for Money from Public Finance Initiative*. <www.parliament.the-stationery-office.co.uk>, juin 2003

JENKINS, Peter. *Mrs Thatcher's Revolution : The Ending of the Socialist Era*. London: Jonathan Cape, 1987, 417 p.

OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION. *Inspection of Islington Local Education Authority*. OFSTED, May 1999

OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION. *Inspection of Islington Local Education Authority*. OFSTED, March 2001

NOTES

1. Cette loi constitue en 1833 la première « charte » de l'école primaire, notamment en créant les Écoles Normales dans chaque département, en imposant la création d'écoles dans chaque commune et en instaurant l'unification des programmes et des méthodes sous la responsabilité très centralisée de l'État.

2. Par le 1888 *Local Government Act*.

3. 'Centralisation is the death blow of public freedom'. Cité dans Peter Jenkins, *Mrs Thatcher's Revolution*, London: Jonathan Cape, 1987, p. 178.

4. 1984 *Rates Act*.

5. C'est bien ce que l'on constate dans les premiers contenus officiels, empreints notamment d'anglocentrisme et d'ethnocentrisme.

6. 'Customers' est le terme le plus souvent employé dans la rhétorique officielle.

7. Voir par exemple le discours de Gordon Brown, 'New Localism : Empowering local communities', <http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_16_03.cfm>
 8. *Education Act 2002*.
 9. Voir 'Whitehall must run school funds', *BBC News*, 30 December 2003, et 'Ministers try to play down clash as No 10 advisers push plan for Whitehall to take over education budgets', *The Guardian*, 31 December 2003.
 10. 'Cabinet clash over plan to end schools' local funding', *The Independent*, 30 December 2003.
 11. En vertu de l'article 38 du 1997 *Education Act*.
 12. En vertu du *Local Government Act 1999*.
 13. Via le *School Standards and Framework Act 1998*.
 14. *Education Act 2002*.
 15. Ce sont les 'providers' de l'éducation, que le discours oppose souvent aux 'customers', parents et entreprises (les élèves étant plus rarement mentionnés à ce titre, dans le discours).
 16. 'Education Action Zones : Meeting the Challenge - The Lessons identified from auditing the first 25 Zones'. <http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/00-01/0001130.pdf>
 17. 'Excellence in Cities and Education Action Zones : Management and Impact', 'Main findings' et 'Conclusion'. <<http://www.ofsted.gov.uk/publications/docs/3265.pdf>>
 18. 'Flagship PFI schools are "significantly worse"', *The Guardian*, 16 January 2003.
 19. 'Haringey angered by privatisation threat', *BBC News*, 6 November 1999.
 20. 'Hackney council stripped of right to run schools', *The Independent*, 18 October 2001.
 21. 'Islington education "back on track"', *BBC News*, 29 March 2001.
 22. 'Trial by public', *The Guardian*, 4 September 2001.
 23. 'Firm pays penalty for missing exam targets', *The Guardian*, 26 August 2002.
-

RÉSUMÉS

Sous les gouvernements Thatcher, les collectivités locales en général, les autorités locales d'éducation en particulier, subissent déjà un resserrement – pragmatique et symbolique – de leurs compétences et de la légitimité dont on les investit. Les mouvements qui s'esquissent alors – centralisation, apparition de nouveaux acteurs (parents d'élève, secteur privé) qui bousculent les rapports de force – se trouvent aujourd'hui renforcés sous des formes multiples par le *New Labour* au pouvoir, au détriment des instances collectives de naguère.

In the Thatcher era, local government in general – and in particular Local Education Authorities – saw their competence, remit and legitimacy dwindle, in both practical and symbolic terms. The Conservatives then set the trend for centralisation and the emergence of major new players – especially parents and the private sector –, which altered the balance of power. New Labour in government is stepping up the pace of change in many ways, to the detriment of yesterday's collective authorities.

AUTEUR

JEAN-NOËL ÉVANNO

Université de Bretagne Sud