Un examen des stratégies d'influence politique du secteur privé sur l'éducation

Understanding corporate influence in education: A review of policy influence strategies

Comprender la influencia del sector privado sobre la educación : un examen de las estrategias de influencia política

Clara Fontdevila et Antoni Verger

Traducteur : Sylvaine Herold

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/9077>

DOI : 10.4000/ries.9077

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2019

Pagination : 39-46

ISBN : 9782854206258

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Clara Fontdevila et Antoni Verger, « Un examen des stratégies d'influence politique du secteur privé sur l'éducation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 82 | décembre 2019, mis en ligne le 01 décembre 2021, consulté le 14 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ries/9077> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.9077>

Un examen des stratégies d'influence politique du secteur privé sur l'éducation*

Clara Fontdevila

Antoni Verger

Université autonome de Barcelone

Les acteurs et les intérêts privés sont de plus en plus présents dans le processus d'élaboration des politiques éducatives.¹ Cette présence grandissante doit être comprise en lien avec le passage du gouvernement à la gouvernance, qui a vu l'État renoncer au contrôle exclusif du pilotage et de l'élaboration des politiques publiques. De manière concomitante, on assiste à un tournant politique des entreprises, par laquelle le secteur privé acquiert une importance croissante dans la sphère politique en tant qu'acteur contribuant à la fois à fixer l'agenda et à façonner les politiques (Garsten et Sörbom, 2017). L'étude des efforts mis en œuvre par les entreprises privées pour influencer les politiques publiques s'est récemment imposée comme un domaine de recherche à part entière. Cette vague d'intérêt scientifique suggère que, si l'engagement politique du secteur privé n'est pas quelque chose d'entièrement nouveau², l'ampleur et l'intensité du phénomène sont sans précédent. En outre, les formes émergentes d'influence du secteur privé vont au-delà des activités classiques de *lobbying*, d'actions en justice ou de dons aux partis politiques.

Dans le champ éducatif, il reste encore à développer un programme de recherche sur les canaux, mécanismes et stratégies spécifiques conférant autorité et légitimité aux acteurs privés, et notamment aux entreprises, dans le domaine des politiques publiques est toujours en cours de développement, même si ce programme de recherche a beaucoup progressé ces dix dernières années. De plus en plus d'études ont mis en évidence l'intégration croissante du secteur privé au processus d'élaboration des politiques publiques, notamment des recherches portant sur la réforme de l'éducation promue par le secteur privé (*corporate reform of education*)³ (voir *Introduction* dans Au et Ferrare, 2015) ou sur le rôle des fondations privées dans la politique éducative

* Article traduit de l'anglais par Sylvaine Herold.

1. Une version longue de cet article a été publiée dans l'ouvrage *Researching the Global Education Industry: Commodification, the Market and Business Involvement* (Parreira do Amaral, Steiner-Khamsi et Thompson, 2019).

2. Pour les besoins de cet article, nous avons recours à une compréhension relativement large du secteur privé, qui intègre toute la gamme de personnes et d'organisations non étatiques qui poursuivent un but lucratif ou sont étroitement liées à des organismes à but lucratif. Ainsi, le secteur privé comprend à la fois les entreprises et les organisations financées par des entreprises, telles que les fondations philanthropiques, les *think tanks* ou les sociétés de *lobbying*.

3. Aux États-Unis, le mouvement de réforme éducative actuel est largement porté par le secteur privé et financé par de grandes fondations, des gestionnaires de fonds spéculatifs, des entrepreneurs ainsi que par le ministère de l'éducation des États-Unis. Les *corporate reformers* ne cherchent pas à réformer l'éducation publique mais à la transformer en un secteur d'entrepreneuriat économique. (NdT)

(Reckhow, 2013). Néanmoins, l'étude du phénomène d'influence du secteur privé en éducation est pour l'essentiel trop peu systématisée et concerne principalement les pays anglo-saxons, où les formes d'engagement entre l'État et le secteur privé ont des particularités qui ne sont pas transposables à d'autres régions du monde. Cette orientation est par ailleurs regrettable car il s'agit d'un phénomène mondial, qui touche des pays toujours plus nombreux et variés, y compris de nombreux pays du Sud.

Afin de combler ces lacunes, le présent article examine et systématise le corpus émergent de stratégies déployées par le secteur privé dans le but d'exercer une influence sur les politiques publiques dans différents contextes éducatifs. Plus précisément, cet article identifie quatre stratégies d'influence du privé, à savoir : la mobilisation du savoir, la mise en réseau, le soutien à des organisations de terrain et le financement de projets pilotes. Chaque stratégie est illustrée par des exemples issus d'une sélection d'études de cas dans différents pays, présentant différents niveaux de développement économique et différentes traditions en matière d'administration publique et d'architecture politique. Pour conclure, l'article aborde les principales implications de ces résultats en termes de recherche et de politiques publiques.

Les stratégies d'influence privée en éducation que nous conceptualisons dans cet article résultent principalement de l'identification et de la systématisation de tendances récurrentes que l'on trouve dans la littérature académique existante. D'un point de vue méthodologique, cet article se base sur des matériaux empiriques recueillis dans le cadre d'une revue systématique de littérature sur l'économie politique des réformes de privatisation de l'éducation (Verger, Fontdevila et Zancajo, 2016). Cet examen se fonde sur 227 études primaires, dont environ un tiers aborde explicitement le rôle des entreprises dans les réformes éducatives. Ce corpus a été synthétisé puis complété par des sources additionnelles (comprenant de la littérature grise et des études identifiées via une recherche manuelle), ce qui nous a permis de compenser la surreprésentation de la littérature anglo-saxonne, qui caractérise la plupart des revues systématiques de littérature⁴.

Ce corpus final a été analysé de manière inductive et nous a permis d'identifier quatre stratégies mises en œuvre par le secteur privé afin d'influencer les politiques publiques lors des processus de réforme éducative. Chacune de ces stratégies est abordée dans ce qui suit. Soulignons que notre catégorisation a un caractère théorique et analytique, dans le sens où les stratégies identifiées ont peu de chances d'être observées sous une forme isolée ou pure et sont donc loin d'être mutuellement exclusives. Cette catégorisation ne prétend pas être exhaustive. Il peut exister d'autres stratégies privées, mais celles-ci sont les plus fréquemment citées dans la littérature existante, généralement du fait de leur efficacité et de leur impact bien documenté sur la promotion du changement en matière d'éducation.

MOBILISATION DU SAVOIR

Les politiques éducatives sont généralement conçues et fondées sur des connaissances scientifiques. Conscients du potentiel politique du savoir et des

4. De plus amples détails sur les procédures de sélection sont disponibles dans la version longue de cet article (Fontdevila et Verger, dans Parreira do Amaral, Steiner-Khamsi et Thompson, 2019). Cette publication donne également une liste plus exhaustive des références utilisées pour cet examen.

données, les acteurs privés s'engagent de manière croissante dans la production et la mobilisation de connaissances utiles à des fins politiques. De cette façon, ils peuvent jouer un rôle actif et décisif dans la définition de l'agenda et la promotion des idées politiques. Cette stratégie de mobilisation du savoir peut consister en la production directe de données de recherche mais, plus fréquemment, elle implique une forme de soutien financier à des organismes de recherche partageant les mêmes idées. Plusieurs auteurs observent que la dynamique résultant de cette approche de la production et de la circulation du savoir diffère nettement de celles des acteurs traditionnels de la recherche. Les fondations privées sont plus explicitement, et de manière croissante, enclines à brouiller les frontières entre recherche et plaidoyer (DeBray-Pelot, Lubienski et Scott, 2007) et ont donc une approche plus instrumentale du savoir et de la science, qui privilégie l'impact sur la rigueur.

Les fondations privées sont également conscientes du fait qu'une stratégie efficace de mobilisation du savoir implique la diffusion active des données via différents canaux, notamment les médias. En participant à des débats médiatiques, les fondations privées peuvent ainsi influencer non seulement les décideurs mais également l'opinion publique. Ce qu'elles ne manquent pas de faire, en présentant les résultats des recherches de manière tactique, voire émouvante. Ainsi, aux États-Unis, les partisans du choix scolaire ont de manière croissante recours à des documentaires et à des films pour vulgariser leur message et susciter une forme d'engagement « affectif » du public pour le sujet. Par exemple, *The Lottery* et *Waiting for Superman* ont été produits dans le but de faire basculer l'opinion publique en faveur des réformes sur le choix scolaire et les *charter schools*⁵. Ces documentaires de plaidoyer représentent un moyen innovant d'agir sur l'élaboration des politiques publiques en influençant les opinions et les sentiments du grand public (Lubienski, Scott et DeBray, 2014).

Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, la promotion des écoles privées peu coûteuses (*low-fee private schools*) suit une dynamique similaire. Ces dix dernières années, un nombre croissant d'études ont été menées sur l'impact de ces établissements, avec des résultats contradictoires. Néanmoins, seule une partie de la recherche existante a été mobilisée dans le plaidoyer en faveur de l'allocation de ressources publiques à cette modalité d'enseignement privé. Les organismes d'aide et les donateurs privés, désireux de trouver des solutions novatrices aux problèmes complexes auxquels ils sont confrontés, se sont montrés plus réceptifs aux travaux de recherche soutenant que ces écoles seraient supérieures aux systèmes classiques en termes de qualité et d'efficacité (Srivastava, dans Verger, Lubienski et Steiner-Khamisi, 2016). L'un des acteurs les plus actifs de la promotion de ces écoles privées peu coûteuses est James Tooley, professeur d'université et entrepreneur politique. Sur la base de recherches menées dans des régions pauvres d'Inde, du Kenya, du Ghana et du Nigéria, Tooley plaide avec force pour le développement du modèle des écoles privées peu coûteuses au sein de différents forums internationaux, réguliè-

5. Les *charter schools* « sont des écoles à financement public mais à gestion privée sous contrat (*charter*) : en échange d'une plus grande autonomie de fonctionnement, la *charter school* s'engage à atteindre certains objectifs qui, s'ils ne sont pas atteints au bout de trois ou cinq ans, peuvent entraîner la révocation du contrat et la fermeture de l'école. » D'après Émile-Besse L. (2014). « Le système éducatif américain ». *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 35 [en ligne : <http://ries.revues.org/1760> ; DOI : 10.4000/ries.1760]. (NdT)

rement fréquentés par des philanthropes privés. Si ses publications adoptent généralement un style technique et nuancé lorsqu'il s'agit de défendre les avantages des écoles privées peu coûteuses dans les milieux académiques (Srivastava, 2014), ce sont cependant ses articles plus journalistiques et partiels, ainsi que ses récits empreints d'émotion, qui ont été plus largement diffusés dans les cercles politiques de haut niveau et ouvertement soutenus par des fondations privées et des sociétés éducatives telles que Pearson.

MISE EN RÉSEAU ET COURTAGE

Différents auteurs s'intéressent également à la notion de réseau politique afin d'expliquer la progression des réformes de marché dans le secteur éducatif, dans les pays développés comme dans les pays en développement (Au et Ferrare, 2015 ; Ball, 2012). Ces travaux mettent systématiquement en évidence la capacité d'influence déployée par des réseaux informels mais denses d'individus et d'organisations partageant les mêmes idées, en particulier la capacité d'influence des réseaux de communication informels sur l'élaboration des politiques publiques.

Ce type de dynamiques a par exemple joué un rôle important dans la promotion des écoles privées peu coûteuses dans les pays du Sud (voir par exemple Santori *et al.*, dans Au et Ferrare, 2015). La recherche montre que le réseau des promoteurs internationaux des écoles privées peu coûteuses comprend des organisations internationales d'aide, des consultants et des fondations privées, et que ces acteurs internationaux rencontrent régulièrement des propriétaires d'écoles privées et d'autres types d'« édupreneurs » lors de nombreux événements, conférences et séminaires internationaux – notamment le Sommet mondial de l'innovation pour l'éducation (*World Innovation Summit for Education*, WISE) de la Fondation du Qatar ou la Conférence mondiale sur l'éducation et les compétences (*Global Education and Skills Conference*). Ces événements internationaux contribuent de manière décisive au renforcement des réseaux, à l'intensification des échanges d'informations et d'idées et à la conclusion d'accords commerciaux. Ils jouent également un rôle essentiel dans la légitimation des motivations lucratives des stratégies de développement éducatif.

En dépit de la centralité des espaces et relations informels, les réseaux politiques n'opèrent pas systématiquement dans l'ombre. De fait, l'une des manifestations émergentes du travail de réseautage du secteur privé est la formation d'alliances formelles ayant pour objectif explicite de provoquer un changement politique. Un exemple significatif peut être trouvé au Brésil, où, ces dernières années, une coalition nationale d'entreprises dénommée *Todos Pela Educação* (TPE) a acquis une importante visibilité publique en matière de politique éducative. TPE s'appuie sur une stratégie de communication habile, un soutien opérationnel solide et des relations privilégiées avec différents organismes d'État. Cette coalition est finalement parvenue à élaborer un nouveau projet éducatif hégémonique pour la nation brésilienne, axé sur une idéologie politique pro-marché (Martins, 2013).

SOUTIEN À DES ORGANISATIONS DE TERRAIN

Le soutien à différentes formes de plaidoyer au niveau local ou communautaire constitue une troisième stratégie à la disposition des fondations ou sociétés privées cherchant à influencer les termes du débat public. Les acteurs privés soutiennent différentes formes de mobilisation citoyenne afin de presser les pouvoirs publics à réformer et de donner l'impression d'un consensus autour de l'agenda de la privatisation. Ainsi, au lieu de cibler directement les décideurs, les acteurs privés cherchent activement à mobiliser des soutiens en faveur d'une cause au sein et via d'autres groupes d'intérêt ou de plaidoyer.

Cette dynamique est particulièrement visible aux États-Unis, où le secteur philanthropique a activement soutenu des groupes d'intérêt et des organisations de la société civile dont les priorités sont alignées sur leur propre agenda pro-marché. Ce soutien a notamment été déterminant dans l'implantation de certaines organisations qui s'auto-proclament "de terrain". C'est par exemple le cas de la Black Alliance for Educational Options (BAEO) [Alliance noire en faveur des options éducatives], une plateforme prônant la transformation radicale des établissements scolaires urbains pour l'éducation des élèves afro-américains, qui a apporté un soutien remarqué aux politiques de chèques éducation et de choix scolaire. Selon différents auteurs, l'essor et la visibilité de cette organisation doivent être compris en lien avec le soutien financier apporté par des agences gouvernementales et des organismes philanthropiques privés (DeBray-Pelot *et al.*, 2007).

De même, des personnes fortunées et leurs organisations philanthropiques apportent leur soutien aux campagnes en faveur des *charter schools* et des chèques éducation. C'est le cas par exemple de la Fondation Gates et d'autres donateurs liés à la fondation ou à son fondateur. Ce groupe a ainsi financé à hauteur de 8,32 millions de dollars la campagne *Yes On 1240*, organisée par la Washington Coalition for Public Charter Schools [Coalition en faveur de *charter schools* publiques de Washington], destinée à convaincre les citoyens de l'État de Washington de voter en faveur de la *Charter Schools Initiative* [Initiative en faveur des *charter schools*] (dite I-1240). Cet apport, qui représente plus des trois quarts du budget total de la campagne, est considéré comme l'un des principaux facteurs expliquant pourquoi, après avoir échoué lors des trois référendums populaires précédents, la *Charter Schools Initiative* est devenue une loi en décembre 2012 (Au et Lubienski, dans Verger, Lubienski et Steiner-Khamsi, 2016).

FINANCEMENT DE PROJETS PILOTES

Le secteur privé investit par ailleurs de manière croissante dans des projets expérimentaux afin de démontrer le potentiel des politiques pro-marché. Il est ensuite attendu que le succès de ces projets pilotes éclaire ou inspire les réformes politiques à plus grande échelle. L'attrait de cette stratégie réside dans le faible degré de surveillance publique qu'elle implique généralement – elle est ainsi moins susceptible de déclencher des réactions d'opposition et permet au secteur privé d'agir avec une relative autonomie par rapport aux parties prenantes traditionnelles du secteur éducatif.

De tels exemples sont largement documentés aux États-Unis, où une part importante du financement des organisations philanthropiques va au soutien d'initiatives et d'expériences d'enseignement privé, telles que les *charter schools* ou les organisations de gestion des *charter schools* (Scott, 2009). Mais on trouve également de plus en plus d'exemples de financement de projets pilotes couplé à des efforts de changement d'échelle dans les pays dits du Sud. L'évolution du secteur des écoles privées peu coûteuses illustre particulièrement bien cette dynamique de réforme éducative. Cette modalité d'enseignement est contrôlée de manière croissante par des chaînes scolaires de grande envergure, adossées à des sociétés privées, opérant sur la base d'économies d'échelle – des exemples connus sont les écoles APEC, les Bridge International Academies ou les écoles Omega. L'émergence et l'expansion de ces chaînes doivent beaucoup au soutien apporté par les organisations philanthropiques, les entreprises privées et les sociétés financières, telles que Pearson ou Bill Gates Investments. Ainsi, le rayonnement dont bénéficie actuellement le secteur des écoles privées peu coûteuses ne peut être dissocié du soutien apporté par des investisseurs étrangers et internationaux (Srivastava, dans Verger, Lubieniski et Steiner-Khamsi, 2016). La capacité d'investissement de ces entreprises et fondations leur confère le pouvoir de remodeler le paysage éducatif par la transformation de l'offre, mais également par la mise en place d'accords de partenariat public-privé formels avec les écoles privées peu coûteuses. Ces dynamiques ont été étudiées dans un nombre croissant de pays, parmi lesquels l'Ouganda, l'Inde, le Pakistan ou le Libéria (Verger *et al.*, 2017).

HYBRIDATION DES RÔLES ET BRICOLAGE POLITIQUE

Si le secteur privé a fréquemment été analysé en tant que fournisseur de services d'enseignement privés dans le secteur éducatif, notre recherche suggère que la progression de l'agenda de la privatisation doit beaucoup aux efforts d'un plus grand nombre d'acteurs privés qui agissent à la fois sur la définition de l'agenda et sur l'élaboration des politiques publiques. Ces acteurs ne sont pas nécessairement intéressés par la fourniture directe de services éducatifs. La littérature recensée suggère plutôt que le secteur privé joue des rôles de plus en plus variés en matière de politique éducative et qu'il participe aux processus d'élaboration des politiques publiques à travers une gamme de stratégies et de modes opératoires de plus en plus riche et évolutive. De manière singulière, alors que la recherche sur les activités politiques des entreprises a tendance à se focaliser sur le *lobbying*, les actions en justice ou les dons aux partis politiques, le secteur privé semble s'engager de manière croissante dans des formes plus subtiles ou moins visibles de plaidoyer politique. De fait, les acteurs privés les plus efficaces en termes d'influence politique sont ceux qui se montrent capables d'investir dans des stratégies multiples. Ceci explique que même les fondations ou les entreprises disposant d'un accès direct aux décideurs recourent à des stratégies d'influence indirectes cherchant à agir sur l'humeur nationale, l'opinion et les sentiments du public – contribuant ainsi à créer un environnement social plus favorable aux processus de réforme éducative.

Cette pluralité de stratégies s'accompagne d'une diversification des actifs et des ressources mobilisés par le secteur privé afin de conserver ou de faire croître son influence politique. Le secteur privé ne s'appuie pas uniquement sur ses formes économiques et les plus évidentes de capital politique (dont l'accès direct aux décideurs). Son influence est de plus en plus dépendante d'autres types de capital social (notamment des liens plus ou moins informels avec le pouvoir médiatique ou les élites politiques) et symbolique (comme les indicateurs de compétence scientifique). Une telle diversification du portefeuille de ressources mobilisées par le secteur fait écho aux observations de Garsten et Sörbom (2017), qui qualifient les acteurs privés de bricoleurs politiques, capables d'intervenir en tant qu'acteurs du marché ou en tant qu'acteurs politiques, selon les circonstances.

Cette diversification ainsi que l'hybridation des rôles joués par le secteur privé ont des implications considérables sur la nature du processus politique – et pourraient ultimement compromettre le caractère public et ouvert des débats démocratiques sur le changement en éducation. En outre, du fait de l'inclination des sociétés privées pour les réformes axées sur le marché, l'influence croissante du secteur privé devrait entraîner une profonde transformation du système éducatif – et de la manière dont les services éducatifs sont régulés, fournis et financés. Pourtant, le rôle du secteur privé dans l'élaboration des politiques éducatives demeure un domaine de recherche émergent et quelque peu sous-étudié. Notre étude a identifié un certain nombre de lacunes dans la recherche existante et de futures orientations de recherche possibles.

En premier lieu, il serait nécessaire de disposer de davantage de recherches empiriques pour comprendre les motifs idéologiques, économiques et politiques qui sous-tendent l'engagement du secteur privé en matière de réforme éducative. Un second thème requérant davantage de recherches est l'analyse des liens entre les facteurs contextuels (cadres institutionnels, niveaux de développement économique, climat politique) et la fréquence et l'impact de stratégies d'influence spécifiques – autrement dit, quels sont les déterminants structurels à la fois de la sélection et de l'efficacité de stratégies spécifiques de recherche d'influence politique ? Enfin, à un niveau plus conceptuel, il serait utile de mieux délimiter et décomposer la diversité interne de la participation des sociétés privées au secteur éducatif. Même si l'élaboration de catégories clairement délimitées peut ne pas être possible, ni souhaitable, il est nécessaire de progresser vers une compréhension plus riche de la diversité du secteur privé afin de déterminer son potentiel de transformation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AU W. et FERRARE J.J. (2015). *Mapping corporate education: Power and policy networks in the neoliberal state*. New York : Routledge.
- BALLS.J. (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*. New York/Abingdon : Routledge.
- DEBRAY-PELOTE H., LUBIENSKI C.A. et SCOTT J.T. (2007). « The institutional landscape of interest group politics and school choice ». *Peabody Journal of Education*, n° 82(2-3), p. 204-230.

- GARSTEN C. et SÖRBOM A. (2017). « Introduction: Political affairs in the global domain ». In C. GARSTEN et A.S ÖRBOM (dir.), *Power, policy and profit corporate engagement in politics and governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, p. 1-24.
- LUBIENSKI C., SCOTT J. et DEBRA E. (2014). « The politics of research production, promotion, and utilization in educational policy ». *Educational Policy*, n° 28(2), p. 131-144.
- MARTINS E.M. (2013). *Movimento Todos Pela Educação: Um projeto de nação para a educação brasileira*. Mémoire de master, Universidade Estadual de Campinas (Brésil).
- PARREIRA DO AMARAL M., STEINER-KHAMSI G. et THOMPSON C. (2019). *Researching the Global Education Industry: Commodification, the Market and Business Involvement*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- RECKHOW S. (2013). *Follow the money. How foundation dollars change public school politics*. Oxford : Oxford University Press.
- SCOTT J. (2009). « The politics of venture philanthropy in charter school policy and advocacy ». *Educational Policy*, n° 23(1), p. 106-136.
- SRIVASTAVA P. (2014). « Contradictions and the persistence of the mobilizing frames of privatization: Interrogating the global evidence on low-fee private schooling ». Annual conference of the Comparative & International Education Society, 10-15 mars 2014, Toronto, Canada.
- VERGER A., FONTDEVILA C. et ZANCAJO A. (2016). *The privatization of education: a political economy of global education reform*. New York : Teachers College Press.
- VERGER A., LUBIENSKI C. et STEINER-KHAMSI G (2016). *World yearbook of education 2016: The global education industry*. New York/Abingdon : Routledge.
- VERGER A., STEINER-KHAMSI G. et LUBIENSKI C. (2017). « The Emerging Global Education Industry: Analyzing market-making in education through market sociology ». *Globalisation, Societies and Education*, n° 15(3), p. 325-340.