

« Partenariats » et conflits dans la Troisième voie : le cas des zones d'action éducative

Ken Jones

L'article résume les présentations politiques et théoriques récentes du « partenariat » et du « travail en réseau » et pose la question de leur pertinence afin de comprendre la politique éducative contemporaine en Angleterre. Il se concentre sur les premières étapes de l'implantation de zones d'action éducative dans deux secteurs, décrivant leurs structures de « gouvernance » et les relations qu'elles impliquent entre les partenaires « publics » et « privés ». Il se demande si les théorisations existantes sont adéquates pour comprendre les dynamiques de partenariat dans des situations où existent des conflits d'intérêts substantiels entre partenaires.

Les EAZ représentent l'innovation principale du gouvernement Blair en matière d'éducation. Vingt-cinq zones, chacune regroupant plusieurs écoles, ont été implantées en 1998-99. D'autres ont suivi en 2000, avec une prolifération prévue plus importante. Selon le ministère de l'Éducation et de l'Emploi, les zones élèveront le niveau scolaire dans les secteurs défavorisés grâce à un programme qui lie les innovations éducatives à des initiatives sociales plus vastes (DfEE 1998). Il est trop tôt pour commenter les résultats importants de ce programme, mais il est clair que ces zones ont déjà des répercussions sur les relations institutionnelles au niveau de l'administration centrale, des autorités locales et des écoles (1).

En termes de « gouvernance » (2), les demandes de zones s'associent parfaitement au planning de modernisation du Néo-travaillisme (Conseil des ministres, 1999). En premier lieu, elles incarnent un « nouveau rôle pour le gouvernement », se souciant moins d'être « le seul fournisseur de solutions » que de « donner la possibilité » d'agir à d'autres protagonistes (Blunkett 1999 : 2). Deuxièmement, elles visent à « donner du pouvoir aux gens et aux collectivités » à travers une « implication des habitants dans le développement et l'offre de politiques d'action » (Blunkett, 1999 : 2). Troisièmement, elles reflètent une tendance de plus en plus importante, « où les distinctions entre les services offerts par les secteurs public et privé s'effritent... ouvrant la voie à

des idées, des partenariats et des occasions pour chercher à connaître et à fournir ce que le public veut » (Conseil des Ministres 1999 : 5). C'est ce dernier élément qui est spécialement important pour les zones : celles-ci ont pour but de fournir des lieux permettant une extension majeure de l'influence du secteur privé sur l'éducation d'État, haussant les liens écoles-entreprises à un nouveau niveau. Le but n'est plus simplement d'harmoniser le service d'éducation avec les intérêts des entreprises mais d'amener les ressources et les potentiels, a priori détenus par l'entreprise, à soutenir un vaste programme d'éducation organisé autour d'objectifs de cohésion sociale ainsi que de productivité économique. En ce sens, elles sont au cœur de la « Troisième Voie » du Parti Travailleiste.

Ce projet est différent des formes antérieures de relations entre le gouvernement et les grandes institutions de la société civile. En 1979, juste avant le thatchérisme, Keith Middlemas a publié *Politics in Industrial Society*, un livre qui cherchait à situer « le système du gouvernement moderne Britannique » dans un ensemble complexe de forces auquel il a donné le nom de « parti-pris corporatiste » (Middlemas 1979 : 11, 383). Il a utilisé ce terme pour désigner un système où les « structures corporatistes » les plus importantes (avec au centre les entreprises et les syndicats) étaient reconnues comme des partenaires et introduites dans le processus de gouvernement à un degré qui justifiait les propositions de changement effectif, quoique bien sûr non écrit, dans la constitution britannique. Le « partenariat » parainé par les gouvernements post-Thatcher des années 90 prend une forme très différente, anti-corporatiste. Il ne s'organise pas autour de l'intégration dans le processus de gouvernement d'organismes représentant le capital et le travail. Plus précisément, il donne naissance à un ensemble de relations plus diverses et localisées entre des agences publiques de types différents, des intérêts du secteur privé, des sociétés mixtes financées par un mélange d'argent public et privé. Sa caractéristique se porte plus sur la décentralisation que sur l'administration centrale ; sur l'association d'agences plus que sur la sectorisation ; sur les innovations plutôt que sur l'observance des règles qui caractérisaient les corps étatiques établis pendant la période corporatiste. En termes d'objectif, le partenariat a moins à voir avec la redistribution des richesses ou avec l'accord des forces salariales dans l'administration du capita-

lisme qu'avec l'obtention d'une position d'influence pour les entreprises considérées comme capables de fournir des réponses dynamiques à l'exclusion sociale, libérées des intérêts de production ou de bureaucratie qui sont accusés d'avoir occupé une position dominante dans les projets antérieurs. En poursuivant des partenariats de ce nouveau type, le Néo-travailleisme s'inscrit dans une posture critique. Il cherche à vaincre les formes institutionnelles et les procédures déjà établies, à dévier les forces qui défendent des intérêts que le gouvernement considère comme indéfendables. Un ministre du gouvernement a décrit les EAZ comme « le terreau expérimental de l'éducation du vingt et unième siècle » (Byers 1998). Si elles sont vraiment ce qu'elles sont, il faut remarquer que le Néo-travailleisme ne pense pas seulement en termes d'innovation et d'expérimentation de nouveaux types de partenariat, mais aussi en termes de mise sur la touche future de deux des « partenaires » historiques dans l'éducation anglaise du vingtième siècle, l'autorité locale élue et le syndicalisme enseignant.

Au travers d'analyses documentaires, d'observations de réunions de prises de décisions, et d'entretiens avec presque tous les membres des comités provisoires qui ont supervisé la mise en place des EAZ, la présente recherche a retracé l'émergence de nouvelles formes de gestion de l'éducation, et a exploré les intérêts spécifiques, les intentions et les interrelations des partenaires impliqués. Ainsi elle a fait apparaître les pressions et les tensions que cette initiative a engendrées à l'échelle locale – entre les formes anciennes de partenariat propres au secteur public et des versions nouvelles modernisées qui reflètent les intérêts d'un éventail plus large de forces, incluant des organisations du secteur privé.

REPRÉSENTATIONS DU PARTENARIAT

Dans les acceptions qui se sont profilées jusqu'à présent, le nouveau « partenariat » est de toute évidence un élément de rhétorique politique. Qu'en est-il de sa place dans des versions plus académiques du processus politique ? Dans certains cas, l'écart entre les représentations académiques et politiques est faible. Dans un rapport de recherche commandité par le DfEE,

Hutchinson et Campbell souscrivent à des définitions du partenariat comme une « collaboration en vue d'une certaine forme de bénéfice réciproque » et comme une « coalition » fondée sur la confiance, dans laquelle les partenaires ont des buts communs et acceptent ensemble de courir des risques tandis qu'ils en attendent un « bénéfice réciproque » (Hutchinson et Campbell, 1998). L'existence de tensions possibles est reconnue mais sans faire l'objet d'études approfondies. Ceci est aussi vrai d'autres cadres interprétatifs qui, sans être aussi liés à des idéologies politiques proches, reconnaissent toutefois l'apparition d'une structure de changement importante tout en minimisant sur le plan théorique la part conflictuelle que cela comprend. Ce qu'il y a d'intéressant ici, c'est le vaste ensemble de travaux toujours plus nombreux qui affirment avoir repéré un déplacement du gouvernement vers la gouvernance ou de la centralisation vers une forme plus lâche de coordination. Le raisonnement se résume de la façon suivante :

« Le gouvernement central ne jouit plus de sa suprématie. Le système politique est de plus en plus différencié. Nous vivons dans une « société privée de centre », dans un État qui se caractérise par des centres multiples. À la place d'une autorité souveraine unique il existe une multiplicité d'acteurs spécifiques à chaque domaine politique. » (Rhodes, 1996, résumant Kooiman).

Jessop décrit cette étape comme étant celle de l'« hétéarchie » (1998 : 29) ; Kickert *et al.* comme celle de l'apparition de « réseaux d'actions politiques » (1997 : 1). Ces derniers auteurs donnent à cette expression une référence empirique : « le réseau d'acteurs publics, semi-publics, privés qui sont partie prenante de certains domaines de l'action politique » (1997 : 1). Jessop offre une définition construite plus théorique et historiquement contextualisée : l'hétéarchie est le « guidage auto-organisé de multiples organismes, institutions et systèmes qui opèrent de façon autonome les uns par rapport aux autres et qui cependant sont associés étroitement dans leur structure du fait de leur interdépendance mutuelle » (1998 : 29). Elle est apparue, suggère-t-il, parce qu'un « glissement fondamental séculaire dans les relations État – marché – société » a créé des problèmes qui « ne peuvent pas être gérés ou résolus facilement... par une planification verticale de l'État ou une anarchie transmise par le marché » (1998 : 32). En effet, l'hétéarchie

est devenue « plus importante que les marchés ou les hiérarchies (étatiques) pour la coordination économique, politique et sociale » (1998 : 32). L'apparition de l'hétéarchie explique pourquoi le concept « relativement latent » de « gouvernance » a connu un nouvel essor comme terme parfaitement adéquat pour l'analyse d'un monde de hiérarchies inextricables, de réseaux de pouvoir parallèles, et d'autres formes d'interdépendance complexe ».

Les théoriciens dans ce domaine ont tendance à tomber au moins d'accord sur les formes idéales typiques des relations organisées à l'intérieur de réseaux de gouvernance. Rhodes décrit les processus de « facilitations, d'arrangements et de négociations » comme étant « les clés de toute gestion de projet efficace » (1996 : 666). Jessop affirme que la logique type (du réseau) est celle de la négociation dirigée vers la réalisation d'un projet commun » (1998 : 33) :

« La clé de sa réussite tient à un engagement soutenu dans le dialogue, pour produire et échanger plus d'informations... en encourageant la solidarité... Elle apporte un supplément au marché de l'échange et à la hiérarchie gouvernementale par des négociations institutionnalisées en vue de générer le consensus et de construire une compréhension réciproque. Les partenaires individuels renoncent à leur autonomie en ce qui concerne la décision économique en échange d'une influence politique et d'un meilleur fonctionnement général du système » (1998 : 35).

Ainsi, bien qu'elle ne souscrive pas directement aux thèses du Néo-travaillisme, l'analyse proposée par la théorie des réseaux d'actions politiques correspond sur plusieurs points aux programmes de la Troisième Voie : importance attribuée aux développements qui vont au-delà de l'État et du marché ; prise en compte des relations entre les acteurs sociaux qui constituent les réseaux. L'étude en détail et la mise à l'épreuve de ces hypothèses devient donc aussi un moyen de parvenir à comprendre et à évaluer les thèses du Néo-travaillisme. Cet article vise – de façon préliminaire et exploratoire – à concilier les deux. Le point de départ consiste à repérer, de façon tout à fait empirique, les éléments constitutifs des « relations de partenariat » qui composent les zones d'action éducative.

QUI SONT LES PARTENAIRES ?

Par leur constitution, les EAZ sont structurées comme un réseau d'actions politiques. Le pouvoir de décision général ne revient pas à l'autorité locale, mais à un « Forum d'action », instance qui n'a pas de compte à rendre à l'autorité et qui comprend une gamme de partenaires, spécifiés par les directives du DfEE. Ceux-ci peuvent comprendre des représentants des organismes de gestion des écoles, de l'autorité locale, des entreprises du secteur privé, du DfEE, des parents, des universités, des églises, et des syndicats enseignants. Les « Forums d'action » se tiennent de façon non régulière. Le contrôle habituel des zones appartient à des comités de direction locaux où certains des partenaires cités plus haut apparaissent comme plus importants que d'autres et où l'implication de la collectivité locale décroît de façon remarquable. Le comité met en œuvre les propositions qui, au départ, ont servi de base à l'approbation et au financement de la zone ; ce faisant, il établit des procédures administratives, découvre et utilise des ressources matérielles, et débat de nouvelles formes de service d'éducation.

Jusqu'à-là, rien de plus simple, peut-être. Mais se contenter de faire la liste des partenaires n'apporte que peu d'indications sur leurs intérêts, leurs motivations et leurs interrelations. Ce n'est qu'en s'y intéressant qu'il sera possible de comprendre les dynamiques et les évolutions probables des zones. Les politiciens du DfEE, par la catégorisation qu'ils ont établie, nous fournissent un point de départ utile en nous amenant à comprendre les partenaires et leurs intérêts. Charles Clarke, ministre d'Etat au DfEE jusqu'en 1999, identifie trois types d'intérêts du secteur privé. Le premier comprend les « entreprises nationales et internationales les plus importantes » qui veulent « mieux comprendre les écoles » et sont prêtes à « intervenir sérieusement » au niveau des programmes d'études et du management. Le second se compose de « compagnies multinationales » relevant du domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En troisième lieu viennent « les gens qui fournissent déjà des services au système éducatif », rubrique dans laquelle Clarke fait référence à des entreprises telles que Nord Anglia qui est cotée en bourse, ainsi qu'à un nombre sans cesse croissant de fournisseurs moins importants (Clarke, 1999).

L'approche de Clarke offre un point de départ utile pour comprendre les constituants du partenariat mais elle doit être précisée si elle doit servir de base à une catégorisation empirique plus complète. La première précision porte sur les niveaux très différents d'activité des catégories de partenaires. Il existe de très grandes compagnies qui participent aux EAZ. Shell, par exemple, s'est investie à Lambeth dans une opération comprise dans une stratégie d'entreprise de « bonne citoyenneté ». Cependant, comparativement à la taille des opérations de Shell, cela représente un très faible engagement. La seconde catégorie de Clarke – les entreprises NTIC –, ICL et Bull, par exemple, se sont impliquées dans la modification de conceptions de systèmes d'enseignement et d'apprentissage, et d'autres entreprises s'intéressent aux systèmes d'informatisation et de centralisation qui traitent d'informations sur les progrès des élèves et les résultats de l'éducation. Dans la pratique, cependant, c'est dans la troisième catégorie que se trouvent les éléments les plus actifs du secteur privé (2). Nord Anglia, la mieux placée de ces entreprises, s'attend à croître de façon substantielle, suite à la pression des autorités locales pour passer des contrats de services externes. « Il n'y a pas de domaine » dit-elle à des contractants potentiels « dans l'activité de la LEA » qui ne sera pas touché par l'implication du secteur privé (Nord Anglia 1999). Une autre entreprise, le Centre pour les Enseignants Britanniques, a des attentes similaires, affirmant que « les jours des LEA sont comptés » (Times Educational Supplement, 13/11/1998). Il y a de bonnes raisons de croire que ce troisième secteur spécialisé aura de l'influence sur toute recomposition du système éducatif visant à accroître la participation du secteur privé.

La seconde précision à apporter à l'approche de Clarke est que le côté « public » de la relation public-privé doit aussi être considéré comme hétérogène : les intérêts des écoles, des autorités locales et du DfEE ne sont pas identiques. Le DfEE, par le biais des zones, a introduit de nouveaux éléments actifs dans le pilotage de l'éducation scolaire – aux dépens de l'influence de l'autorité locale. Ce faisant, il a affaibli certaines des frontières entre les institutions éducatives et d'autres entités – entreprises privées, autres agences du secteur public. Mais en même temps – comme l'ont fait remarquer beaucoup de personnes interrogées – le DfEE cherche à obtenir un contrôle serré des buts et des objectifs des zones

à travers la définition et la surveillance des cibles et des résultats. Et tandis qu'il parle en termes de promotion et de pleins pouvoirs conférés à l'initiative locale, le DfEE utilise sa présence, fondée de longue date, pour la première fois dans la gouvernance locale de l'éducation en vue de piloter selon son programme d'actions préférentiel : certaines des innovations qu'il souhaite voir se mettre en place – les salaires des enseignants liés aux résultats – sont en fait solidement inscrits dans des programmes (sujets à controverse) du gouvernement central. Les pressions de cette double stratégie ont un impact sur les relations du DfEE avec à la fois les LEA et les entreprises. En l'absence d'une infrastructure développée de partenariat, le DfEE s'appuie sur les LEA pour ce qui est des compétences administratives et de leur capacité à organiser des réseaux d'influence locaux ; cependant, dans le même temps, il a pour objectif d'éloigner les LEA du centre d'élaboration de politiques locales. De la même façon, bien qu'il cherche à promouvoir la participation des entreprises, il interviendra lorsque les effets de la participation ne sembleront pas productifs sur le plan de l'éducation ou qu'ils incarneront plus des modèles de partenariat renvoyant à des principes corporatistes anciens qu'une image de relations collectivités / entreprises / écoles inspirant la « nouvelle croisade ».

Les autorités locales, pendant ce temps, ont leur propre programme de survie. Elles ne sont pas étrangères au partenariat, particulièrement dans le cas de la redynamisation urbaine où elles ont pris l'habitude de travailler avec toute une série de protagonistes du secteur privé. Dans certains cas, les relations établies ont été transférées dans les EAZ. Les autorités locales auprès desquelles nous avons enquêté ont pris des contacts de très bonne heure avec des intérêts des secteurs privé ou mixte pour établir des offres basées sur le partenariat pour les zones. Mais, dans le même temps, tandis qu'elles débattaient de ces arrangements, les LEA savaient qu'elles se mettaient dans une situation dans laquelle leur propre rôle était remis en cause : allait-on leur demander de renoncer à leur existence reconnue depuis longtemps pour cause à la fois d'action politique et d'apport de services ? Plusieurs personnes que nous avons interrogées ont parlé d'un « programme caché » de la part du gouvernement ; l'une d'elles a fait référence aux « ténébreuses personnes de la nuit qui veulent que tout soit si radical que cela résolve tous les pro-

blèmes » (Directeur d'école, zone A). Ces façons d'interpréter la politique du gouvernement, en favorisant les intérêts du secteur privé par rapport à ceux du secteur public local, ont eu un effet évident sur les tentatives des LEA pour modeler les structures locales de partenariat.

Les écoles constituent un autre groupe d'intérêts. Le remplacement du Conservatisme par le Néo-Travailleursisme implique une redéfinition de rôles qui, d'institutions incitées dans les années 90 à agir de manière concurrentielle et autarcique, fait aujourd'hui des partenaires destinés à collaborer, tout en restant autonomes. Donc, pendant que la loi « Schools, Standards and Frameworks » de 1998 transfère une part encore plus importante des budgets locaux de l'éducation des LEA vers les écoles, les écoles à leur tour se voient – par des projets tels que les EAZ – encourager à mettre en commun leurs ressources et les pouvoirs de décision de leurs gestionnaires (DfEE 1998 b). Dans la pratique, ceci ne s'est pas encore produit. Bien que devant être le point central du changement advenu avec les EAZ, les écoles n'ont pas retenu la suggestion du gouvernement que leurs gestionnaires puissent transférer leurs responsabilités à un Forum d'action local, et n'ont pas façonné le développement des zones autant que l'ont fait les LEA et les partenaires du secteur privé. Mais l'inaction ici ne veut pas dire qu'il y ait une forte confiance envers l'autorité locale. Certains des directeurs d'école avec lesquels nous nous sommes entretenus ont parlé de niveaux antérieurs d'inefficacité et d'esprit de dissension qui les ont poussés à chercher à l'extérieur de la LEA des soutiens pour opérer le changement. En outre, il existait une tendance générale dans les zones à considérer la LEA comme un censeur qui interdisait aux écoles de s'associer de manière potentiellement utile au secteur privé, excepté sur des bases et selon une mesure définies et calculées par la LEA. Certaines des interventions des représentants du DfEE que nous avons entendues lors de réunions de comité de direction local encourageaient des critiques de cette nature.

Enfin, ici, nous devons repérer le rôle d'organismes qui opèrent des deux côtés de la frontière public/privé – les TEC (Conseils pour la Formation et l'Entreprise). Ceux-ci, établis sous le Conservatisme et destinés à être abolis sous le Travailleursisme (DfEE 1999), – sont des organismes régionaux, financés en partie par des fonds publics, en par-

tie par les taxes qu'ils perçoivent, en partie par de l'argent obtenu auprès du secteur privé. Par opposition à des formes plus anciennes d'organisations corporatistes, les TEC ne sont pas fondés sur une implication significative des syndicats. Leur mission consiste à travailler en partenariat avec des intérêts publics et privés afin d'encadrer les stratégies locales de développement et de redynamisation économique. Beaucoup de ces stratégies sont liées à la formation en vue de laquelle les TEC travaillent avec les LEA. Circonscrire les TEC au seul secteur privé ne permet cependant pas de saisir leur statut correctement. Ils ne sont la propriété de personne, même s'ils sont en partie financés par le secteur privé. Leur rôle se décrit mieux comme consistant à créer des réseaux, à permettre des arrangements et à agir en médiateurs entre différents intérêts, à la frontière entre les secteurs public et privé. Mais bien que dans ce sens ils semblent correspondre au modèle relevant du « post État-Providence » souhaité par le gouvernement, ils ne répondent pas facilement à d'autres exigences du projet. En particulier, leur préférence pour travailler en réseau avec les organismes importants du secteur public, spécialement les autorités locales, ne s'accommodent pas facilement d'autres aspects du projet d'EAZ qui laisse envisager des relations plus fluides entre une diversité plus grande de partenaires.

Les tensions que nous venons de décrire dans leurs grandes lignes zigzaguent le long de la ligne de partage entre « public » et « privé ». Par conséquent, tandis que ces deux termes contiennent toujours d'être utiles pour indiquer de grandes distinctions d'intérêts et de fonctions, ils ne permettent pas une compréhension totale des EAZ. Dans ce qui va suivre, nous allons compléter notre compréhension des complexités et des conflits de « partenariat » pour en rendre compte de façon plus adéquate, en étudiant deux exemples de zones contrastés.

ZONE A

Dans la zone A, une EAZ urbaine, le conseil municipal et le TEC agissent en tant que partenaires d'un projet de relance économique régionale visant spécialement à la création d'un marché de l'emploi local porteur. Ce faisant, ils s'inscrivent dans une histoire longue de corporatisme local.

Pour ce qui est de l'éducation, leur relation s'est officialisée par des rencontres mensuelles au niveau des grands dirigeants, et par d'autres réunions bipartites pour examiner les questions de fonctionnement. Le centre d'intérêt particulier de la collaboration TEC – LEA se porte sur l'éducation des 14-19 ans où le projet comprend des questions en rapport avec l'apprentissage de la lecture et du calcul, les aptitudes fondamentales et les transitions école-entreprise. Le TEC aide aussi à financer des projets éducatifs visant d'autres tranches d'âge – y compris les élèves de primaire. Les relations entre le « monde industriel » et les écoles sont assurées par des canaux créés par la relation conseil municipal – TEC.

De cette façon, le TEC agit comme le mandataire des divers intérêts des entreprises de la ville. Les relations de la LEA avec les entreprises sont, pour leur part, canalisées directement par le TEC, de telle sorte que la position des deux organismes est renforcée. Comme le dit un responsable de l'éducation, ils sont investis dans un partenariat d'« intérêt réciproque » : chacun est capable de faire avancer son programme respectif et à la fois d'en appeler au fait de l'alliance comme un indicateur de sa force et de ses capacités – ce que le responsable appelait « les grands joueurs » sur « le grand échiquier ». La LEA présente la relation comme une « tradition municipale » de partenariat public-privé d'un type particulier. Elle a du mal à distinguer le modèle de partenariat de la municipalité d'autres formes auxquelles le programme national des EAZ pourrait donner naissance ailleurs, et ce faisant attirer l'attention sur une divergence entre ce modèle et la pensée du gouvernement.

La contrepartie de cette relation étroite entre le TEC et la LEA, et de la confiance de cette dernière en ses propres priorités, est que l'espace pour d'autres initiatives éducatives, provenant d'autres sources, est limité. Ceux qui jouent sur le « grand échiquier » ont tendance à contrebalancer des approches « holistiques » par des approches très locales : un directeur investi dans le « Partenariat sur les Capacités Fondamentales » (4) nous a dit qu'il « serait toujours enclin à apporter son soutien à une philosophie qui touche toute la ville et moins enclin à financer des projets avec lesquels il n'y aurait aucun lien » (directeur, Zone A). Ceci valait non seulement pour les petits entrepreneurs du secteur privé mais aussi pour les initiatives provenant de membres actifs de la collec-

tivité, dont on a dit qu'ils relevaient d'une conception de stratégie de « petit échiquier » (responsable de l'éducation, Zone A). C'est cette perspective – une crainte de fragmentation liée à une conviction qu'il n'existe pas dans la ville de projets sérieux qui puissent remplacer celui élaboré par l'autorité locale – qui est à la base du désir de celle-ci de conserver la direction stratégique de la zone.

Une fois que la zone sera pleinement opérationnelle, les tentatives de la LEA pour maintenir le statu quo seront cependant plus difficiles. L'effet de la zone, rappelait un directeur d'école à une réunion de comité de gestion intérimaire, mènerait à la constitution d'un « système localisé irréversible » où les mécontentements actuels des participants au sujet des aspects corporatistes du régime municipal pourraient devenir le stimulus de stratégies alternatives. Ce commentaire faisait partie des nombreux symptômes des difficultés naissantes, où les relations entre la zone et des processus politiques déjà établis dans la ville étaient mises en cause. Une autre difficulté portait sur le TEC. Le TEC, comme nous l'avons vu, se présente et est présenté par le conseil municipal comme représentant les intérêts des entreprises. Mais certains partenaires de la zone ont eu le sentiment que les formes de cette représentation étaient excessivement sélectives. Certaines des personnes que nous avons interrogées – en soulignant la relation entre la zone et les besoins des collectivités locales – ont affirmé que beaucoup de petites entreprises n'étaient pas touchées par le travail du TEC : les nouveaux projets du TEC pour le compte de la zone auraient dû les inclure mais ne l'ont pas fait dans la pratique. Chez plusieurs directeurs d'école, existait aussi le sentiment que le TEC utilisait son rôle de représentant des entreprises pour entraver les connexions directes entre les écoles et les entreprises. Ainsi, dans une certaine mesure, l'implantation des zones a commencé à faire naître des frictions locales autour du modèle municipal de partenariat. Le rôle du DfEE peut éventuellement donner un contenu plus agressif à ces frictions. Il est possible que, agissant au nom de la promotion de l'initiative locale, le DfEE essaie d'éviter à la gouvernance de l'éducation dans la cité ce qu'il considère comme une conception du changement trop dirigiste. Un tel revirement devrait en appeler à la « flexibilité » pour imposer un modèle de partenariat ayant reçu la préférence nationale.

ZONE B

Dans l'autorité locale où est située la Zone B, encore plus que dans le milieu urbain, il existe un fossé entre la prospérité d'un secteur d'entreprises qui attirent des employés provenant de l'extérieur, et la pauvreté des collectivités locales : l'économique et le social ne vont pas de pair, particulièrement sous les formes où les stratégies de relance locale souhaitent s'y intéresser. Cependant les projets de relance locale ne se sont pas développés aussi systématiquement que dans la ville, ni – dans cette petite LEA – sur une aussi grande échelle. Bien qu'il existe des liens écoles-monde des affaires au niveau de certaines entreprises, la connexion générale entre les objectifs sur le plan éducatif et les stratégies de relance s'est avérée faible. Il existe aussi d'autres problèmes. Les difficultés de l'autorité à organiser une administration et une distribution de services efficaces sont largement reconnues, entre autres par ses propres responsables, tandis que le monde des affaires, nous a dit un directeur d'une grande entreprise, estime que « les résultats escomptés ne se sont pas toujours montrés à la hauteur des fonds attribués à la LEA ».

Il tombait sous le sens pour l'autorité qu'il fallait implanter une EAZ. Sur le plan symbolique, cela indiquait un abandon de structures d'échec au profit de stratégies de relance. En pratique, elle devait permettre à l'autorité de se servir des ressources et des savoir-faire qui lui faisaient défaut en interne ; elle pouvait encourager de nouvelles façons de travailler, changer des cultures de direction, et renforcer l'aide de la municipalité dans le domaine éducatif. Sur le plan politique elle gagnait l'approbation des hautes sphères du gouvernement, en particulier parmi les personnes qui « s'étaient entichées » (comme le dit un autre responsable) du secteur privé. Il y avait des incertitudes sur le projet – un responsable dit que le financement était trop faible et que le calendrier de mise en œuvre était trop précipité pour qu'il y ait une chance d'amélioration durable de la zone – mais, en général, les responsables de l'autorité pensaient que la zone aurait un effet durable sur la culture de la LEA. Avant même l'annonce officielle du projet d'EAZ, les responsables ont pris les devants en contactant des partenaires potentiels du secteur privé – une grande entreprise multinationale (« MNC »), qui s'était déjà investie dans le secteur en soute-

nant la formation de directeurs d'écoles ; et une entreprise beaucoup plus petite (« Educo »), un fournisseur privé spécialisé en éducation, sous la forme d'expertise et de services concernant par exemple l'orientation professionnelle. Engager « MNC » a été décrit par un responsable comme une vraie « prise » pour l'autorité – un des seuls cas, dans la première tranche de la mise en place des EAZ, où une entreprise internationale très importante s'impliquait dans une zone. Dans un sens, la participation de « MNC » représentait plus l'extension de pratiques existantes qu'un changement majeur. Mais à d'autres égards, elle a vraiment créé quelque chose de nouveau – un directeur administratif de « MNC » est devenu un des leaders du Forum d'action de la zone.

Le lien avec Educo était d'une nature différente. Jusqu'au début des années 90, les activités d'Educo se concentraient principalement sur l'outre-mer. Depuis, l'entreprise s'est reconvertie sur le marché intérieur en plein essor, s'employant aux inspections des écoles et à la prestation de services sous contrat, autrefois assurées par les LEA. Maintenant elle considère le marché intérieur comme son pilier le plus sûr. L'identité d'Educo est complexe. Elle a un statut caritatif et se décrit comme une organisation à but non lucratif ; elle explique clairement toutefois qu'elle tient aux « règles commerciales » et qu'elle vise à obtenir un retour financier pour ses activités. Cependant ceci ne veut pas dire qu'elle décrive son orientation vers le domaine scolaire seulement en termes d'efficacité commerciale. Elle se considère comme ayant une philosophie de l'éducation plus large, centrée sur l'implication et la participation de la collectivité, et c'est de ce point de vue – tout autant que du point de vue critique à l'égard de l'inefficacité structurelle des services fournis par l'autorité locale – qu'elle justifie son rôle dans les EAZ (dirigeant 1, Educo).

Le rôle d'Educo était étendu et opérationnel, plutôt que limité et de simple soutien. Ses dirigeants ont minimisé la portée pour les EAZ de l'implication de grandes entreprises : les grandes entreprises seraient toujours vouées à être une force marginale. Leur participation était utile et leur présence pouvait obliger les sous-traitants en éducation à davantage de transparence mais il était erroné de penser que – comme l'a fait le gouvernement – les grandes entreprises internationales pourraient assumer des responsabilités opérationnelles quant au fonctionnement des

écoles. Educo était un acteur plus convaincant dans ce domaine, et envisageait lui-même de jouer un rôle actif dans des questions telles que l'élaboration des programmes scolaires, le reclassement et la reconversion du personnel auxiliaire, tentant de cette façon de « se construire un créneau dans le changement de physionomie du service éducatif » – à la fois en tant que partenaire et rival de l'autorité locale (dirigeant 2).

Toutefois, Educo n'a aucune envie de retirer à la LEA ses fonctions plus larges de gestion en matière d'éducation. Il y a deux raisons à cette réticence et toutes deux suggèrent les limites actuelles de l'implication du secteur privé dans l'éducation. Premièrement, le nombre même des écoles de la zone en dissuade Educo. La taille de la zone a limité l'innovation et a agi en faveur de la préservation de l'influence de la LEA, et Educo a regretté que cela n'ait pas dissuadé la LEA d'implanter une zone si grande. Deuxièmement, Educo n'avait pas la capacité de relier le fonctionnement de la zone avec d'autres stratégies locales de relance. De ce point de vue, la zone n'était pas prête à accepter un haut niveau de privatisation. Parfois, les personnes d'Educo interrogées ont affirmé qu'« il n'y a rien que la LEA puisse faire que nous ne puissions faire » (dirigeant 2) ; dans la pratique elles se sont installées dans un plus petit rôle qui ne touchait pas aux aspects stratégiques de la gestion.

Educo, donc, comme d'autres partenaires majeurs de la zone, dépendait totalement d'une relation à la fois de conflit et de dépendance : il voulait prendre le contrôle de certains services de l'autorité, mais il avait aussi besoin que celle-ci fournisse une grande partie de l'infrastructure du service administratif, et qu'elle assume les responsabilités stratégiques que le gouvernement avait entièrement associées au programme des EAZ. Le décodage par Educo des attitudes du DfEE reposait sur ce dilemme. Le gouvernement, nous a dit un personnage principal d'Educo, voulait de l'innovation mais aussi en avoir la maîtrise. Le premier élan a créé des ouvertures pour Educo, le second a conduit le DfEE, au moins à court terme, à « se cramponner à la LEA » (responsable 2). C'était ce second élan qui l'emportait. Ayant rejeté, pour la mise en place de la zone, le plan ébauché principalement sous l'influence d'Educo, le DfEE s'est tourné vers la LEA pour trouver une alternative. Dans ce processus, il a permis de lier étroitement les stratégies pour

la zone avec le Plan de Développement de l'Éducation (5) – un plan qu'Educo, avec sa philosophie basée sur la collectivité, trouvait beaucoup trop dépendant d'une conception bureaucratique du partenariat qui privilégiait une association de divers types d'agences publiques sans y admettre plus de membres appartenant à la société civile (responsable 1).

Vu sous cet angle, Educo n'apparaît pas tant comme un conducteur de changement que comme une entreprise relativement petite essayant de répondre aux opportunités offertes par un environnement mouvant dans une situation sur laquelle elle a peu d'emprise. Quant à l'autorité, bien qu'elle n'ait pas perdu son rôle stratégique, et bien qu'elle ait échappé aux accusations d'incompétence que l'OFSTED a adressées à d'autres LEA, elle reste une institution qui ne jouit pas entièrement de la confiance des écoles ou des partenaires. MNC propose des apports spécifiques, en relation avec la formation à la gestion, mais n'a pas de projet global de main-mise sur la zone. Les directions des écoles ne sont pas fortement concernées et – aux yeux d'Educo, au moins – les organismes locaux sont sous-représentés. Le DfEE peut tenter de diriger ce complexe inextricable d'intérêts et de ressources inégaux, mais le « partenariat » ne semble pas être le bon terme pour désigner les processus qui en résultent.

CONCLUSION

Comment alors sur la base de notre recherche, pourrions-nous commencer à comprendre les processus qu'on décrit habituellement sous le terme de « partenariat » ? Les théories sur les réseaux et l'hétéarchie se révèlent utiles pour nous alerter sur les aspects « inextricables », « parallèles » et « interdépendants » de la « gouvernance » dans les zones. Mais il y a au moins un point principal par lequel elle pèche : elles ne portent pas suffisamment attention aux façons dont les interactions des partenaires dans les réseaux sont affectées par les inégalités de pouvoir et de ressources, ni à la présence systématique de conflits en matière de management chez les partenaires. Comment peut-on alors les repenser ?

Le point de départ le plus fécond devra modifier le biais contenu dans la notion de « partenariat » qui privilégie une conception synchronique au détriment d'une vision diachronique. Le partenariat est souvent vu comme un système pleinement constitué dont les relations, les procédures, et les objectifs peuvent clairement faire l'objet d'une taxonomie. Mais il est difficile de concilier une telle approche avec ce que nous avons rencontré – non le fonctionnement stable d'une relation bien établie, ni même la construction consciente de nouveaux partenariats, mais un processus de déplacements partiels et de recombinaisons où a eu lieu une tentative pour décentrer certains des « partenaires » déjà existants, pour accroître l'importance d'autres et en installer de nouveaux. Le DfEE était l'instigateur de ce processus, et des organismes tels qu'Educo l'ont accéléré. Mais il était aussi entravé par la solidité de formes de « gouvernance » déjà existantes – telles que le rôle autoritaire du conseil municipal de la zone A – et par l'inaptitude de nouveaux partenaires à égaler les capacités des LEA même les moins dirigistes. Le processus se comprend mieux comme étant celui d'un changement soumis à la contestation – ou, de façon plus hésitante, comme un stade d'extinction d'une forme d'organisation et d'apparition possible d'une autre. Dans ce contexte nous pourrions comprendre le « partenariat », dans la présentation Néo-travailleuse – comme la rhétorique qui légitime le processus. On peut croire qu'il renvoie « en réalité », non à un ensemble totalement accompli de relations, mais plutôt au processus de déplacements / recombinaisons lui-même, où la compétition a sa place. Les réseaux établis par les EAZ forment les arènes où l'on négocie les déplacements / recombinaisons et où la grandeur des divers partenaires se construit.

Dans ces arènes, le projet de réforme du DfEE interfère avec divers intérêts publics et privés d'une manière qui varie selon les circonstances historiques et politiques. Nous avons observé en détail la complexité et la porosité de cette interférence. Mais nous avons essayé de ne pas fermer les yeux, non plus, sur le panorama historique et social plus large dans lequel elle s'inscrit. En termes sociaux, l'éventail des relations était restreint : les agences impliquées dans le partenariat comprenaient divers types d'institutions publiques officielles ainsi que des intérêts privés, mais les dispositifs tendaient à mettre à l'écart certains intérêts locaux moins officiellement orga-

nisés, ainsi que toute implication substantielle des enseignants, au-delà d'un niveau de représentation formelle. L'étrécissement de cet éventail de partenaires devrait nous rappeler que les zones sont fondées autour d'organismes qui partagent une adhésion à un type particulier de programme d'éducation ; les zones peuvent être l'occasion de négociations ou même de conflits entre de tels organismes, mais elles ne sont pas des lieux où se confronte une multitude d'intérêts for-

tement divergents, éventuellement alimentés par des programmes qui seraient plus difficiles à concilier avec le projet d'EAZ. La question de l'éventail social a, comme nous l'avons suggéré, un aspect historique : le partenariat est conçu pour permettre l'inclusion de certains intérêts tout en opérant ou en confirmant dans le même temps la mise sur la touche d'autres intérêts.

Ken Jones

Keele University, Angleterre

Traduction de J.-M. Nicolas, revue par A. Robert et J.-C. Forquin.

NOTES

- (1) Le programme d'EAZ se concentre autour de : l'alphabétisation des familles, les projets médico-éducatifs et de puériculture pour les enfants des crèches, les apprentissages liés au travail, l'amélioration du niveau de réussite de groupes défavorisés, la réorganisation de l'enseignement et des apprentissages, la restructuration des salaires et des conditions de travail des enseignants, et la collaboration avec les entreprises.
- (2) Voir la présentation du dossier ci-dessus, p. 5, et l'article de N. Alexiadou et M. Lawn, ci-après, p. 25-36.
- (3) Le secteur tertiaire n'est pas totalement homogène : il comprend à la fois des entreprises à buts lucratifs, et des entreprises qui affirment être non lucratives, à statut caritatif.
- (4) Core Skills Partnerships.
- (5) Education Development Plan.

BIBLIOGRAPHIE

- BLUNKETT D. (1999). – **Empowering People and Communities for a Better Future**. Discours prononcé le 16/6/ 1999. DfEE Homepage. Lienhypertexte <http://www.coi.gov.uk> - <http://www.coi.gov.uk>, dfer.
- BYERS S. (1998). – **Times Educational Supplement**, 26/1/1998.
- CABINET OFFICE (1999). – **Modernising Government**. Londres : Stationery Office.
- CLARKE C. (1999). – **Address to NUT Invitation Seminar on Education Action Zones**, 28/1/98 Londres.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1998). – **Meet the Challenge : Education Action Zones**. Londres : DfEE.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1999a). – **Modernising the DfEE Approach**. Londres : DfEE.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT, (1999b). – **Post - 16 : Learning to Succeed**. Londres : Stationery Office.
- HUTCHINSON J., CAMPBELL M. (1998). – « Working in Partnership Lessons from the Literature ». **DfEE Research Report 63**. Londres : DfEE.
- JESSOP B. (1998). – The Rise of Governance and the Rise of Economic Development. **International Social Science Journal**, 155, pp. 28-43.
- KICKERT W., KLIJN E.-H., KOPPENJAN J. (1997). – **Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector**. Londres : Sage.
- KOOIMAN J. (1993). – **Modern Governance**. Londres : Sage.
- MIDDLEMAS K. (1979). – **Politics in Industrial Society : The Experience of the British System since 1911**. Londres : André Deutsch.
- NORD ANGLIA (1999). – Advert for Educational Consultants. Diverses publications dont **The Guardian**, 19/1/99.
- RHODES RAW (1996). – « The New Governance : governing without government ». **Political Studies XLIV**, pp. 652-667.
- WHITEHEAD M. (1998). – « Businessman who would rescue schools », **TES Management Update**, 13/11/1999, pp. 6-7.