

Le nouveau discours éducatif sous l'influence entrepreneuriale : les secteurs public et privé dans les zones d'action éducative

Nafsika Alexiadou
Martin Lawn

Cet article étudie les manifestations du discours du monde des affaires dans la « gouvernance » de l'éducation en Angleterre. Il examine la représentation croissante du secteur privé dans la direction et la gestion des politiques éducatives, à travers la mise en œuvre des nouvelles zones d'action éducative, ce qui représente une modification du rôle de l'État en matière d'éducation. L'article s'appuie sur l'étude empirique de deux de ces zones et du rôle du monde des entreprises dans leur fonctionnement. Il apparaît que : a) l'hégémonie du « discours entrepreneurial » dépend de la répartition des pouvoirs entre les acteurs impliqués dans cette initiative ; b) la capacité du secteur public à résister à un tel discours dépend de sa capacité stratégique en matière de mobilisation de ressources. Les deux études de cas rapportées ici illustrent les différents aboutissements d'un tel processus de redéfinition de l'espace social dans lequel s'inscrit la « gouvernance » de l'éducation, cela en fonction d'une différence qui apparaît entre les deux zones en ce qui concerne la répartition des pouvoirs et la mobilisation des ressources entre les secteurs public et privé.

INTRODUCTION

En 1998, le ministre de l'Éducation et de l'Emploi lance un nouveau projet gouvernemental, les zones d'action éducative (EAZ), qui s'inscrit dans « une nouvelle croisade unissant les entreprises, les écoles, les autorités locales et les parents pour moderniser l'éducation dans les zones de précarité sociale » (DfEE, 1998, p. 1). Les premiers jours de leur lancement, les media ont mis l'accent sur la compétence des entreprises à faire fonctionner les zones, et l'éventua-

lité que les écoles puissent être gérées par des entreprises d'éducation privées. Peu de temps après, les entreprises ont été invitées à se joindre à différentes formes de partenariat avec le DfEE dans un processus de gestion d'écoles et de LEA « en perte de vitesse ». Depuis le début des années 80, certaines écoles recevaient des subventions de la part d'entreprises privées, mais cette politique allait plus loin. Elle laissait entendre que les entreprises privées devaient être les partenaires des collectivités locales et de l'État en prenant en charge les services éducatifs les plus essentiels du système d'État anglais.

Cet article cherche à étudier comment les personnels des LEA ont perçu les propositions d'implication des entreprises dans le domaine de l'éducation, et ainsi à mettre en plein jour les changements intervenus en Angleterre dans la « gouvernance » de l'éducation.

NÉO-TRAVAILLISME, « GOUVERNANCE » ET POLITIQUE EN RÉSEAUX

Les « zones d'action » représentent une initiative majeure du Néo-travallisme dans la gestion et la gouvernance de la politique sociale (Ozga, 1999) ; elles sont apparues dans le domaine de la santé, de l'emploi et de l'éducation. Les décideurs politiques leur attribuent deux prétentions majeures : a) ils leur confèrent la capacité de combattre l'exclusion sociale par le biais d'une hausse de la réussite scolaire, b) ils les considèrent comme pouvant créer des capacités concurrentielles à travers l'adoption et la propagation de pratiques d'entreprises. Ces deux prétentions soulignent l'importance des entreprises dans la conception de nouvelles solutions privées apportées à l'école d'État. Les EAZ placent les relations éducation-entreprises au sein d'un cadre de gouvernance visant à résoudre les problèmes sociaux (l'exclusion), de manière particulière (inspirée du monde des affaires), et à travers l'association étroite de services au niveau des administrations locales et centrales et d'autres agences (ce que l'on appelle une approche de « synergie », ou un gouvernement « conjoint »).

Le terme de « gouvernance » désigne la mise en œuvre de mécanismes et de styles de direction qui se fondent sur : un État minimal, des réseaux qui s'auto-organisent, des partenariats entre les secteurs public et privé, et un gommage des frontières entre ces deux secteurs (Merrien, 1998 ; Rhodes, 1996). Les zones sont l'illustration d'une forme de gouvernance, celle d'une politique en réseaux. Les zones en tant que « réseaux » font correspondre étroitement des politiques publiques (comme la lutte contre l'exclusion sociale) « avec leur contexte stratégique et institutionnalisé : le réseau d'acteurs publics, mixtes et privés qui agissent ensemble dans un certain domaine d'actions politiques » (Kickert, et al., 1997, p. 1). Le gouvernement (au niveau central ou local) devient simplement l'un des nombreux acteurs

impliqués dans le processus de guidage et de gestion des politiques d'action sociale. Dans le cas présent, les EAZ interviennent sur un théâtre d'opérations qui a été autrefois clairement défini comme relevant de la responsabilité de l'administration locale, uniquement financé par des impôts et des subventions, sous le contrôle démocratique d'élections locales, géré par des responsables locaux. Les zones représentent un nouveau type de gouvernance des services publics dans le Royaume-Uni, qui manifeste un changement dans les relations entre l'État et le système éducatif, où de nouveaux acteurs exercent une influence significative sur le contrôle et la gestion des politiques d'action locale, et sur les établissements.

Ces changements dans les relations ont commencé à la fin des années 70 lorsque le pays a dû faire face aux tensions économiques provoquées par la « crise du pétrole ». Les administrations conservatrices ont adopté une politique monétaire hayekienne, et placé l'idéologie du marché au cœur des principes de la réorganisation du système, en réponse à des changements sociaux et financiers plus vastes. Il en est résulté une érosion régulière du régime corporatiste issu d'un consensus datant d'après-guerre. L'État, s'appuyant sur des structures bureaucratiques inflexibles, et sur un savoir-faire professionnel présenté de façon négative, est devenu une source de problèmes plutôt que de solutions. Le marché, de l'autre côté, était considéré comme un mécanisme efficace et adapté d'allocation de ressources et de distribution de services. Vingt années ou presque d'administration conservatrice ont apporté un ensemble de lois qui ont permis d'appliquer les principes précédents dans des politiques d'action et dans la pratique. Parmi les caractéristiques de ce changement, on trouve les suivantes :

- le démantèlement du monopole de la LEA dans l'offre éducative, à travers le soutien apporté à des formes alternatives de scolarisation ;
- la concurrence au moyen de la publication de données sur la performance des écoles, et une plus grande flexibilité dans l'admission des élèves ;
- l'encouragement à la représentation des entreprises dans les instances d'administration des écoles et des institutions d'enseignement post-obligatoire ;

- l'attaque contre les « monopoles professionnels » (ici les enseignants et les professionnels impliqués dans l'éducation) qui étaient présentés comme producteurs autonomes du système ;

- la décentralisation des budgets et l'ouverture de domaines de services aux « appels d'offre concurrentiels » ;

- l'introduction de formes d'inspection rigoureuses.

Le gouvernement Néo-travailliste qui a accédé au pouvoir en 1997 a continué d'œuvrer dans ce même cadre d'actions politiques, avec les mêmes thèmes dominants concernant le marché, la perte de confiance à l'égard des professionnels et de l'administration locale, et l'adhésion au concept d'« entreprise », les entreprises étant considérées comme le partenaire majeur de la « modernisation » du gouvernement et du pays.

Par le passé, le gouvernement avait l'habitude de sous-traiter des services simples auprès du secteur privé (restauration scolaire ou ramassage des ordures). Récemment, l'implication des entreprises dans l'éducation concerne la prestation de services plus complexes, comme la gestion financière, les aides financières aux familles, et la mise en place d'infrastructures (Hunter, 1996 ; Economist Intelligence Unit, 1996). Sassen (2000) a articulé l'idée d'une « économie d'entreprise » et d'une « culture » où l'« autorité » des entreprises en tant que partie intégrante du projet dans la gestion de politiques publiques figure au centre.

« La culture entrepreneuriale représente un gage de précision et d'expertise. Elle occupe un espace d'autorité parmi les plus importants dans les villes d'aujourd'hui » (p. 153).

Cette façon de percevoir l'expertise du monde des affaires, jamais mise en question, fait partie d'une telle culture entrepreneuriale, et imprime fortement sa marque au discours utilisé par les participants aux projets d'EAZ.

LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ : UN EFFACEMENT DES FRONTIÈRES ?

L'établissement de relations entre le service d'éducation et le secteur des entreprises est un des aspects principaux de la politique éducative

en Angleterre ces quinze dernières années. Le langage d'une « nouvelle gestion du secteur public » s'infiltré dans le domaine de l'éducation et des formations, des projets gouvernementaux, et des inspections : l'éducation et les entreprises partagent un discours commun (Clarke et Newman, 1997). Des valeurs qui communément vont de pair avec le secteur public sont exprimées par des entreprises privées impliquées dans l'éducation, tandis que les écoles éprouvent souvent des difficultés à établir une démarcation entre des comportements caractéristiques du secteur public et des comportements caractéristiques du secteur privé dans les espaces entrepreneuriaux qu'elles occupent maintenant. Mais partager un même vocabulaire ne signifie pas qu'il y ait une symétrie dans les relations. Au contraire il vaudrait mieux décrire la situation comme celle d'une dépendance (dans la plupart des cas) des écoles à l'égard des entreprises pour ce qui touche aux ressources (financières, mais aussi au savoir-faire). Les entreprises voient les écoles comme des lieux importants de consommation de biens et de services et les écoles voient les entreprises comme des prestataires d'éducation, des partenaires et même comme des modèles (Lash et Urry, 1994). Cependant, ce n'est pas toujours le cas, comme nous le verrons dans l'exemple des différents fonctionnements des EAZ. L'existence d'acteurs ou groupes d'acteurs influents appartenant au monde de l'enseignement ou au secteur public a le pouvoir d'inverser l'asymétrie et de constituer une revendication forte pour se ressaisir de l'espace public du service d'éducation (ou de ne pas permettre qu'il soit convoité par le secteur privé). De tels acteurs, comme nous le verrons, disposent de ressources pour définir les termes des partenariats entre l'éducation et le secteur privé plutôt que de simplement les respecter.

La question du pouvoir dont disposent les divers acteurs participants devient centrale dans la définition d'un tel ré-agencement des revendications entre l'espace public et l'espace privé (Starr, 1989). Le pouvoir est considéré comme une production sociale et comme fluctuant à travers les différentes formes organisationnelles de gouvernance (ici les EAZ). En tant que telles, les différentes configurations du pouvoir dans la gouvernance à l'intérieur des EAZ ne sont ni fixées, ni permanentes. Les acteurs des réseaux (ici, les directeurs de LEA et les politiciens, les entre-

prises et les représentants des collectivités locales, les acteurs de l'éducation, etc.) interagissent sur la base de leurs rôles et positions à l'intérieur du réseau, des buts institutionnels, des règles et des contraintes fixées au départ, ainsi que des différences de contribution aux ressources de la zone. Ce sont ces éléments qui définissent l'influence des acteurs issus du monde des entreprises, et la perméabilité des discours qu'ils utilisent dans la gestion de la zone. Pour comprendre les processus de production du pouvoir dans de tels réseaux et les processus de transformation de ces « configurations de pouvoir apparemment stables », la clé, selon Mc Guirk (2000) « réside dans la compréhension de la manière dont les acteurs y sont enrôlés » (p. 653).

Traditionnellement, l'implication des entreprises dans l'éducation s'arrêtait au secteur des fournitures scolaires et des publications, qui approvisionnait en manuels scolaires et autres matériels pédagogiques. De plus en plus, et depuis la fin des années 80, on a constaté une augmentation du nombre des nouveaux fournisseurs qui signent des contrats dans une diversité de services (et non plus simplement de « produits ») avec les écoles et les LEA. Ces nouveaux fournisseurs spécialisés dans le domaine de l'éducation proposent un large éventail de services tels que l'apport d'enseignants, les agences d'inspection, la formation continue et des écoles pour les minorités issues de l'immigration. Une citation du directeur de Nord Anglia (l'un de ces fournisseurs), extraite d'une enquête parlementaire, permet de saisir le rayon d'action des ces entreprises :

« Notre politique consiste à nous impliquer dans un bon nombre de domaines scolaires. Nous comptons à peu près 2000 employés dont la plupart sont des enseignants de carrière [...]. Nous avons récemment remporté un très grand marché pour assurer la formation professionnelle et apporter d'autres soutiens à l'École Militaire de Harrogate [...]. Nous avons aussi été reconnus récemment comme étant le sous-traitant à impliquer dans l'aide aux écoles et le Service pour la Réussite des Minorités Ethniques (1) de Hackney, circonscription de Londres » (Hansard 1999).

Les gouvernements successifs, spécialement tout au long des années 80, ont encouragé l'implication des entreprises et de l'industrie dans le domaine de l'éducation. Progressivement on a considéré que les entreprises pouvaient prendre

part directement et dans des domaines importants au service d'éducation. À la fin des années 1990, les entreprises pouvaient devenir sous-traitantes de la gestion d'écoles « en difficultés » et de secteurs de LEA « insatisfaisantes » (c'est-à-dire des écoles et des LEA aux résultats faibles selon les indicateurs conçus par le gouvernement). De grands groupes ont mis en place des programmes d'éducation, changeant eux-mêmes leur appellation pendant ce temps-là pour devenir des « entreprises privées de service public ».

L'effacement des frontières entre les secteurs public et privé d'éducation, antérieurement distincts, a été rapide. Les écoles doivent recruter des dirigeants venus du monde de l'industrie, la gestion des carrières des enseignants est de plus en plus assurée par des voies privées, des plans de formation sont organisés où les personnels de l'industrie et les enseignants échangent pour un temps leur poste de travail, etc. Le plus révélateur est que, depuis le milieu des années 90, il existe un plaidoyer fort pour de nouvelles formes de restructuration de gestion, pour des processus de planification, pour l'amélioration des écoles où les idées empruntées au monde industriel sont au premier plan. Dans le même temps, les écoles subissent des pressions pour organiser des « événements » en vue de récolter de l'argent, trouver des sponsors, mettre en place des systèmes de contributions volontaires pour les parents, ou proposer des systèmes de réduction pour l'achat de livres, etc. On a décrit ce phénomène comme celui de « l'apparition de toute une industrie éducative » qui est :

« soit en train de s'instituer pour proposer des ressources à l'éducation, soit en train de s'instituer en parallèle, en coopération ou en opposition, à l'éducation scolaire » (Kenway, 1998).

L'hypothèse ici est que dans le futur, l'éducation ne serait plus sous le contrôle de l'État, mais plutôt qu'elle mettrait en œuvre de nouvelles formes de production/prestation sur un marché global (Hiatt, 2000).

L'ÉTUDE

Cet article étudie les premiers moments de cette émergence d'une nouvelle forme de gouvernance en éducation, les EAZ, et se centre sur

deux aspects majeurs : premièrement, la manière dont les principaux dirigeants des LEA et leurs conseillers du DfEE se sont exprimés sur l'intervention du monde des affaires dans l'éducation, et en particulier, sur les limites qu'ils envisagent quant à la capacité des entreprises à proposer des modèles de changement utiles et adéquats pour les écoles ; deuxièmement, sur la manière dont les LEA se sont positionnées par rapport aux entreprises, face à une menace potentielle portant sur leur pouvoir.

En décrivant la mise en place de deux zones, nous tenterons d'éclairer, dans l'Angleterre de la fin des années 90, les modalités de la gouvernance visant à transformer la nature du service d'éducation. Ce faisant, nous explorerons l'idée de réseaux de mise en œuvre de politiques spécifiques à travers deux dimensions présentes dans les EAZ : d'une part le degré d'intégration entre les sphères publique et privée en matière d'apport de services, de financement, de commandement et de discours ; d'autre part, le travail de coopération entre différentes instances à l'intérieur du système éducatif. Bien que cet article porte sur la recherche menée aux premiers stades de l'implantation des EAZ, il soulève un certain nombre d'interrogations sur les questions de pouvoir (de qui la mise en place des zones sert-elle les intérêts et à travers quelles médiations ?) et de niveaux d'intégration (comment les zones réalisent-elles cohésion et intégration ?). Les aspects structurels et formels des EAZ en tant que « réseaux » ont fourni le contexte d'analyse, tandis que cet article se centre en tout premier lieu sur la construction sociale du rôle et de la fonction du monde de l'entreprise au sein de ces réseaux (2), et sur les négociations qui les entourent concernant le sens à leur donner.

Cet article se fonde sur des entretiens en profondeur réalisés auprès de partenaires de zones dans les premières étapes de l'organisation de deux EAZ, dans le sud de l'Angleterre et dans la région des Midlands (responsables de LEA, directeurs d'école, coordinateurs de zone, membres des comités de direction de zones, représentants syndicaux, et chefs d'entreprises du secteur privé). Les entretiens ont porté principalement sur l'implication des personnes interrogées dans l'organisation et le fonctionnement des zones, ce qui a permis aussi de discuter de la nature des partenariats et du rôle des entreprises.

L'IMPLICATION DES ENTREPRISES : DES INCITATIONS DERRIÈRE LA RHÉTORIQUE

À leurs débuts, les EAZ étaient perçues par les personnes interrogées dans cette étude comme une façon d'introduire les ressources et les idées du monde des affaires dans la sphère éducative avec plus de perméabilité que jamais auparavant. On attendait d'elles qu'elles y parviennent dans des zones défavorisées où des nouveaux réseaux reliant des personnes (comme les parents), des institutions (comme les LEA), et des organisations (comme les entreprises, organismes bénévoles, etc.) conduiraient à un renouveau, à l'intégration sociale, et à la concurrence économique dans le secteur. Les entreprises se voyaient attribuer (au moins au niveau du discours) un premier rôle dans ce projet. Mais, dans un contexte politique où le gouvernement central essayait de réduire les pouvoirs et l'influence des collectivités locales, les zones ont été perçues par certaines des personnes interrogées comme étant tout d'abord un mécanisme utilisé par le gouvernement pour réduire les pouvoirs des LEA (3). Les extraits suivants le montrent clairement et soulignent le déplacement de la confiance accordée aux LEA vers le monde des affaires :

« Le gouvernement ne fait pas confiance à la LEA pour impulser le changement et l'innovation, le DfEE veut que les entreprises en aient le contrôle et qu'elles gèrent la zone » (Partenariat au Développement des Aptitudes Fondamentales).

« Les zones semblent disposer d'un pouvoir latent », elles représentent un outil au service du gouvernement. Je pense que le gouvernement veut voir ce que le marché et les entreprises sont capables de faire » (chef d'établissement, agent coordinateur d'une zone).

Dans les communiqués de presse du DfEE, les zones étaient considérées comme des éléments essentiels dans la création d'une nouvelle forme d'entreprise publique :

« Les entreprises de pointe apporteront de nouvelles compétences, de l'expérience, des financements et des façons de travailler radicales dans le domaine de l'éducation » (DfEE Bulletin de presse 318/98 juin 1998).

Le monde des entreprises suit son propre programme. Le secteur de l'éducation devient son point de mire comme une occasion de profits.

Tout d'abord les entreprises proposent des produits, des informations et des scénarios de projets aux écoles dans le but d'accroître leur « influence » et leur « image de marque » auprès de nouveaux consommateurs. Tesco, une grande chaîne de supermarchés lance des initiatives comme : le programme d'« ordinateurs pour les écoles (4) », le mécénat éducatif Tesconet pour le Dôme du Millénum, et la Grille Nationale pour l'Apprentissage (5). D'autres entreprises qui traditionnellement s'occupaient de la vente de fournitures à l'école ont augmenté leurs services au fil des ans, et se présentent de plus en plus sur le marché comme des « espaces » à but éducatif. W.H. Smith, une entreprise importante de vente de journaux, en est un exemple ici, proposant dans ses magasins des lieux pour des réunions de parents, probablement pour renforcer les liens de l'entreprise avec les parents en tant que consommateurs.

Deuxièmement, les écoles sont de plus en plus considérées comme des lieux de consommation de produits et de services. Elles achètent directement des services auprès des entreprises dans une vaste gamme de domaines laissés vacants par le déclin des services des LEA comme l'entretien des écoles, les audits financiers et de gestion, les assurances, l'inspection, etc. De nouvelles entreprises spécialisées dans ces domaines et dans d'autres se sont développées autour du recrutement d'enseignants, du développement professionnel et de l'inspection. Certaines de ces entreprises sont devenues des agents contractuels dans des services majeurs, et, dans certains secteurs, elles en sont venues à s'occuper de la gestion des secteurs importants des anciens services des LEA.

Troisièmement, de nouvelles entreprises, qui vendent des apprentissages, voient le jour au fur et à mesure que l'éducation devient un produit disponible sur un marché. Ainsi, nous assistons à la prolifération de prestations de services privés pour l'entraînement sportif de jeunes enfants, de cours de mathématiques et de lecture, de chaînes de garderie, de cours spécialisés de musique, etc. Ces fournisseurs privés travaillent avec les écoles (se servant des locaux scolaires à des horaires différents) et avec les associations de parents d'élèves.

Quatrièmement, de puissantes sociétés spécialisées dans le savoir (telles que K.P.M.G. et Arthur Anderson) font usage de leur savoir-faire et de

leur force financière sur ce nouveau marché, en constituant des partenariats locaux, en fournissant des conseils et des évaluations du service d'éducation à l'échelle nationale ou locale. Par là même elles augmentent leur expérience dans le service d'éducation, vendent du « savoir » à des clients du système éducatif ou opèrent elles-mêmes en tant que contractants de services.

Les types de pratiques décrites ci-dessus indiquent que les frontières entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'éducation deviennent vraiment très perméables. Dans certains secteurs, la transformation de la sphère d'éducation publique recouvre la fusion de discours, d'espaces, de services, et de pratiques qui conduisent à la mise en œuvre d'un secteur hybride d'affaires en éducation, fonctionnant en parallèle avec une prestation de services plus traditionnelle. Nulle part ailleurs on ne le voit apparaître plus clairement que dans les EAZ comme le montrent nos études de cas.

CAS N° 1 : LA LEA URBAINE DU SUD

Les acteurs principaux de cette LEA ont décrit la première expérience des relations éducation – entreprises en des termes élogieux. Elle était perçue comme « positive » ; elle était « constructive » et « dynamique » ou pouvait le devenir.

L'assurance dans le ton provenait surtout des hauts responsables, mais elle a décliné à partir du moment où les directeurs d'école ont commencé à s'exprimer sur la question. Pour les premiers, dans les toutes premières semaines de l'existence de la zone, beaucoup de réunions entre secteur privé et secteur public s'étaient tenues le long de la ligne éducation/entreprises, suivies d'une série de plans revus et examinés de près, impliquant les acteurs principaux. Pour les directeurs d'école qui n'étaient pas impliqués dans ces activités, les informations sur les zones sont venues des *media*, particulièrement de la presse d'éducation et des journaux locaux. Pour les managers, le monde des affaires signifiait des individus particuliers avec des intérêts particuliers, peut-être avec des expériences culturelles communes, voire des similarités de carrière. Pour les directeurs d'école, ce même univers apparaissait encore comme quelque chose de générique, de vague,

de non spécifié. Ainsi, par exemple, « entreprise » était un concept « plein d'incertitudes » à propos duquel il est « difficile de généraliser » ; l'idée ne leur « disait pas grand chose » ; ils avaient l'impression qu'ils « n'avaient pas une bonne compréhension du secteur » mais ils pensaient que leurs partenaires issus du monde des entrepreneurs étaient « des gens bien pour travailler avec eux ». En fait, dans la plupart des entretiens, le monde des affaires était une idée floue qui semblait agir comme facilitatrice pour un ensemble souhaitable d'actions positives. Quelle que soit l'entreprise considérée, on s'attendait largement, à en croire les responsables, à ce qu'elle véhicule :

- un apport intellectuel neuf ;
- un savoir-faire dans la gestion des projets ;
- de bonnes intuitions, une compétitivité intellectuelle (entretien B/2, 2 février 1999) ;
- un savoir-faire et des résultats plus compétitifs (entretien B/1, 12 janvier 1998) ;
- un apport différent ;
- une cible stratégique et un support financier ;
- (la capacité) à poser des questions et à trouver des réponses (entretien B/3, janvier 1999) ;
- la complémentarité (entretien B/4, janvier 1999).

La profondeur de la crise de l'éducation publique, spécialement au sein de cette LEA et de son contexte politique local, se reflète dans les attentes vis-à-vis d'individus et d'institutions, vus collectivement comme constituant le monde des affaires, qui devraient apporter les solutions aux problèmes. Les entrepreneurs locaux ont conceptualisé cette crise comme « politique » et comme un problème d'« économie du savoir », crise dont les manifestations se trouvaient à la fois au niveau national et local. Les media ont soulevé le problème politique en présentant la fourniture de services par la LEA comme le « pire scénario d'éducation publique dans les années 80 ». Elle était perçue comme « impopulaire, chère, politiquement démodée et surtout inefficace ». Ce problème a été négocié par un gouvernement Néo-Travailliste qui rejetait le modèle politique de l'ancien travaillisme en adressant le reproche incessant aux politiques gouvernementales antérieures de ne pas avoir donné la priorité à une amélioration des écoles durable. Le haut respon-

sable de la LEA décrivait la situation des trois dernières années de cette façon :

« La LEA était un chantier épouvantable ... synonyme d'incompétence et de corruption ; rien ne fonctionnait, elle était aux commandes et était incompétente ... Il n'y avait pas de budget pour l'éducation (entretien B/5, 14 janvier 1999) ».

La LEA était mise à l'écart par ses propres écoles et par les parents de la région. Il y avait un grand nombre de « Grant Maintained Schools » (6) dans la circonscription, et plus d'enfants scolarisés à l'extérieur de la LEA qu'en son sein. Dans ce contexte un partenaire du monde des entreprises cherchant à s'engager de façon critique dans le traitement de ces problèmes n'était pas considéré comme une menace mais comme une chance. Certes, la LEA avait placé beaucoup de ses écoles dans l'EAZ. Dans les faits, les personnes interrogées ne voyaient pas d'autre solution dans la manière de gérer les réalités locales, ainsi que la crise des attentes en matière d'éducation. La situation locale, et un discours national de plus en plus prévalant sur la coopération du secteur public et du secteur privé, ont fait des entreprises la seule solution émergente, jamais encore essayée. Le problème a été inversé par la suite. La question était de savoir si les « entreprises » pourraient être séduites pour vouloir pénétrer dans la circonscription.

Cette LEA était située à proximité des centres décisionnels nationaux du gouvernement. En conséquence, les conseillers du DfEE pouvaient se joindre aux réunions et prendre part directement aux problèmes de la LEA, ce qui l'a rendue plus perméable aux interventions extérieures que cela n'était le cas dans les autres régions du pays. À la proximité géographique entre la LEA et le DfEE, s'est ajoutée une affinité sociale et culturelle entre d'une part les hauts responsables de la LEA et les conseillers ministériels et d'autre part les élites du monde des affaires londonien. L'appartenance à un même milieu et les liens créés entre les parties prenantes de la zone se sont manifestés dans les nombreuses réunions informelles et d'après travail dans des restaurants et des cafés. La trajectoire des politiques et des pratiques gouvernementales, le mouvement tournant de la politique et de la programmation, les interventions des media, les communiqués de presse et les rapports constituaient leur univers quotidien de hauts dirigeants. Même dans ce

contexte, l'approche du DfEE était souvent perçue comme apportant plus de confusion que d'aide, tandis que la politique leur semblait manquer de consistance à travers l'action du DfEE :

« Parfois ce que fait le DfEE n'est pas clair – c'était énormément confus ... la même personne au DfEE peut mettre l'accent sur différents aspects de l'idée de zone à des moments différents. C'était très embrouillé » (entretien B/5, 14 janvier 1999).

À cette situation s'est associé un manque de consensus et de planification stratégique dans la mise en place des priorités de la zone. Ainsi, sous le regard du DfEE, les directeurs de la LEA devaient trouver un équilibre entre différents aspects des activités de la zone soulignés par les déclarations du DfEE, aspects qui n'étaient pas nécessairement reliés ou effectivement coordonnés. On avait l'impression que le plan de la LEA était mis à l'égalage :

« Elle devait poursuivre la gestion de choses qui n'avaient pas de rapports entre elles sur le fond, par exemple l'exclusion sociale, l'amélioration des écoles et les programmes des entreprises » (entretien B/5, 14 janvier 1999).

Dans cette situation l'entreprise paraissait plus solide et plus fiable, en tant que partenaire capable de résoudre des problèmes et non simplement de dresser une liste de résultats souhaitables. Cependant il existait des personnes qui avaient eu une expérience des relations écoles/entreprises et qui voyaient les entreprises avec circonspection. Des relations « tendues » mais « constructives » qui pouvaient éventuellement causer « des problèmes dans le futur », tel fut le commentaire d'une des personnes interrogées (entretien 12 janvier 1999). Bizarrement, cette personne qui s'était impliquée dans les relations écoles/entreprises était la plus sceptique de son groupe. Elle était dubitative quant aux compétences des entreprises et se demandait :

« en quoi le secteur privé ferait actuellement mieux, même s'il lui était donné un rôle renforcé en éducation » (entretien B/5, 14 janvier 1999).

Le passage du gouvernement du Conservatisme au Néo-travailleurs marquait le début de l'intensification du discours public/privé, et un rôle plus pluridimensionnel pour les entreprises. Celles-ci sont censées garantir de meilleurs résultats aux actions politiques et fournir des solutions aux problèmes de gouvernance, aussi bien qu'aux

problèmes de négociation avec le gouvernement local. Ce paradoxe se reflète dans la décision prise par la LEA de demander la création d'une zone et d'être impliquée de plus près dans une relation avec le monde des affaires. Il ne s'agissait pas d'une décision purement utilitaire pour apporter plus d'argent dans la circonscription. Il s'agissait plutôt de se tourner vers le monde des entreprises pour fournir un savoir-faire et des systèmes qui permettraient d'élever les niveaux d'exigence et de performance attendus par le gouvernement.

Mais les références vagues au « savoir-faire » révèlent qu'il est très difficile de le définir. La seule référence directe que l'on trouve est la « gestion de projet ». L'imprécision s'accroît lorsque le représentant du DfEE parle de la contribution des entreprises comme étant : un « apport différent », une « cible stratégique », ou la capacité à « poser des questions » et à être « dynamique » (B/5, 14 janvier 1999). *A contrario*, la LEA est susceptible d'être perçue comme incapable de penser différemment, d'avoir une cible stratégique ou d'interroger les pratiques et les actions politiques.

CAS N° 2, LA LEA DE LA RÉGION DES MIDLANDS

Il existe un certain nombre de différences entre la LEA des Midlands et la première LEA, la plus importante étant l'assurance d'une gestion satisfaisante du processus d'implication des entreprises. De plus, les hauts responsables de la LEA voyaient l'implication du monde des affaires comme :

« un fait, ni bon ni mauvais en soi ... correct pour obtenir l'implication du secteur privé (entretien A/1, 17 décembre 1998).

De nombreux dirigeants de la LEA travaillaient régulièrement avec les représentants des entreprises en tant qu'éléments d'un ensemble articulé d'agences et de projets concernant toute la ville. Un responsable de LEA, détaché à la zone, reconnaissait que « les entreprises peuvent apporter un supplément dans le domaine de l'éducation, spécialement dans le secteur primaire », et que ceci pourrait œuvrer en leur faveur parce qu'elles en tiraient de la bonne publicité, et qu'elles étaient tenues au courant de ce qui se passait dans

l'éducation. Les relations avec les entreprises étaient variées. Pour certains elles étaient indirectes, embrouillées, et pas toujours très bien dessinées sur la carte du monde complexe des partenaires de l'éducation. Ces deux déclarations, par exemple, proviennent du même haut conseiller de la LEA :

« (Il n'y a) à présent ... pas d'implication significative de la part des grandes entreprises »,
« (Il existait) une infrastructure bien établie entre l'éducation et le monde des affaires »
(entretien A/1, 21 décembre 1998)

En fait, les deux affirmations sont vraies. Il existait bien une infrastructure mais elle était assez fragmentée, étant donné la nature des réseaux et des partenariats qui concentraient localement de longue date les arrangements écoles/entreprises. Ordinairement, les entreprises n'assistaient pas (par le biais d'un représentant) aux réunions sur l'éducation.

Seules quelques personnes interrogées ont fait référence à une prise de contrôle par les entreprises (entretien A/2, 26 novembre 1998). Pour la majorité des dirigeants de LEA, il existait des relations stables entre le monde des affaires et les écoles secondaires par le biais des « Compacts » (accords locaux pour la formation et l'emploi), et de bonnes relations entre le haut responsable de l'éducation et les grandes entreprises à travers les liens TEC/LEA.

« Il n'y a pas de programme anti-entreprise dans la ville, et cela aide à la naissance d'un partenariat productif » (entretien A/3, 2 décembre 1998).

Avant tout, la réaction à l'initiative de créer l'EAZ fut pragmatique. Les entreprises étaient perçues comme une source de financement dans une municipalité ayant « un long passé de contacts avec celles-ci » (entretien A/3, 2 décembre 1998) lors d'appels d'offres couronnés de succès. Les entreprises avaient joué un rôle actif dans certains secteurs (orientation professionnelle, formation des jeunes de plus de seize ans, etc.), et pour les personnes qui travaillent dans ces domaines, les zones étaient perçues comme un autre projet de partenariat, ou le prolongement d'un partenariat déjà existant :

« (la gestion de l'EAZ) n'avait rien de profondément différent d'avec les « Compacts » que tout le monde connaissait dans la ville ; il existe beaucoup de partenariats couvrant la cité et ils

continuent de bien fonctionner » (entretien A/8, 30 novembre 1998).

« L'EAZ apparaissait comme une contribution qui pouvait venir en aide aux gens et leur permettre de garder une dignité économique, en même temps qu'aider à fixer des cibles et organiser des financements dans le domaine de l'éducation » (entretien A/4, 20 novembre 1998).

Au sein de l'approbation générale de l'EAZ, certains responsables qui trouvaient que la gestion du service public d'éducation était déjà efficace, émettaient une mise en garde. Ils craignaient qu'elle soit désorganisée par une forte implication des entreprises perçues comme :

« ... travaillant à court terme et ayant toujours une mentalité de braconniers » (entretien A/5, 10 novembre 1998).

« ... parlant beaucoup mais sans stratégie » (entretien A/7, décembre 1998).

Cette crainte d'une désorganisation était exprimée par des responsables ayant déjà une expérience de partenariat et qui avaient le sentiment que l'implication des entreprises devait être surveillée, la municipalité devant selon eux implanter la zone avant que les entreprises y soient invitées comme partenaires.

Cette municipalité, contrairement au cas précédent, gérait ses relations avec les entreprises par le biais du TEC qui agissait comme un partenaire majeur de la LEA et comme une agence municipale de partenariat avec le monde des affaires.

« ... La LEA et le TEC ont une seule et même vision – le TEC avalise presque tout ce que la LEA fait » (entretien A/7, 26 novembre 1998).

En collaboration avec la LEA, le TEC avait élaboré un menu de choix possibles pour les entreprises qui soulignait les différentes manières dont ces dernières pourraient s'impliquer dans la zone. Ce menu entre dans la composition d'un puissant discours sur des changements novateurs, quoique bien maîtrisés, dans la ville. La municipalité disposait d'une stratégie de secteur public qui plaçait les partenariats avec les entreprises à l'intérieur d'un cadre assez large et bien contrôlé. Dans ce processus, il convenait de décourager les zones d'approcher les entreprises directement dans leur secteur afin de ne pas introduire de confusion (entretien A/3, 2 décembre 1998). Dans le même temps, le TEC essayait de gérer la stratégie de la municipalité et la politique locale ainsi

que d'insérer la gestion de l'EAZ dans le plan d'action général de la LEA (entretien A/6, 10 novembre 1998).

La question des finances se trouvait fermement au centre de la stratégie de la municipalité visant à impliquer les entreprises dans l'EAZ. La recherche de fonds était construite par un partenariat municipal avec le TEC qui avait réuni 600K⁷ en liquide en provenance du monde des affaires. Cependant le rôle des entreprises et leur contribution à l'opération de recherche de fonds n'étaient pas clairs. Les grandes entreprises représentaient la toute première cible et donc des contacts avec les entreprises internationales de la ville ont eu lieu « ... pour obtenir de grosses sommes d'argent ». Dans une phase ultérieure des entreprises plus petites devaient être incitées à devenir des partenaires.

La seule connaissance réelle des entreprises que possédaient les membres de la zone provenait des partenaires locaux (habituellement de petites entreprises) avec lesquels ils avaient travaillé. Le TEC avait demandé aux EAZ de ne pas établir de contacts avec ces partenaires habituels puisque ceux-ci souhaitaient contrôler tout accès par leur propre réseau. Le TEC n'avait pas les mêmes liens directs avec ces petites entreprises que les gens de cette zone.

Malgré les cas où sont apparus des manques de clarté et parfois de communication, la principale caractéristique de la gestion de l'EAZ par la LEA est qu'elle a réussi à conserver le contrôle du processus. Les entreprises ont été invitées à participer en tant que partenaires actifs mais avec la LEA solidement à la tête du nouveau projet.

CONCLUSION

Marsh et Smith (2000) dans leur analyse des réseaux d'actions politiques spécifiques estiment que :

« ... d'abord les réseaux sont des structures qui canalisent et facilitent le travail des agents ; ensuite la culture de réseau agit comme une contrainte et/ou une chance pour ses membres » (p. 5).

C'est dans ce contexte de réseaux d'actions politiques spécifiques, les EAZ, que se déploie le

discours entrepreneurial et qu'il présente des incarnations particulières dans les deux LEA de notre étude. L'analyse des entretiens montre à la fois que le degré d'interpénétration entre les sphères publique et privée, ainsi que la répartition du pouvoir parmi les multiples acteurs des EAZ, diffèrent en fonction des caractéristiques historiques, économiques et sociales des diverses localités. Bien que le discours entrepreneurial n'ait pas été hégémonique dans l'un ou l'autre cas de notre étude, il s'avérait occuper, sans aucun doute, une place plus importante dans l'une des deux localités. Ainsi, dans un contexte d'actions politiques qui donnait la préférence à l'implication des entreprises, la LEA de la région du Sud (cas n° 1) disposait d'une capacité limitée pour résister à une gestion directement conduite par celles-ci. Dans ce cas-là, la situation se présente comme une combinaison de facteurs tels que : faible commandement du projet de zone de la part de la LEA ; manque de ressources matérielles important dans la LEA ; absence de discours professionnels et sociaux alternatifs en matière de pilotage de l'éducation ; position floue du DfEE. Tout cela a contribué à donner une image d'autorité experte au monde des affaires (cf. citation de Sassen présentée plus haut). De plus, la nature fragmentée du pouvoir et des relations entre les acteurs du secteur public (administration locale, acteurs scolaires) était un autre élément du fonctionnement du réseau. La faiblesse des acteurs du secteur public dans leur participation au projet de zone a laissé vacant un espace que seules les entreprises paraissaient capables d'occuper.

Par contraste, la LEA de la région des Midlands (cas n° 2) a semblé bien plus apte à mobiliser les ressources nécessaires à une gestion et à un pilotage fermes du projet de zone. Nous pourrions même affirmer que la zone a constitué un moyen de renforcement du pouvoir de la LEA. Les écarts entre les deux localités peuvent s'expliquer par des différences qui préexistaient au projet de zone (bien construit et efficacement piloté dans les Midlands), au sein des réseaux réunissant la LEA et les entreprises ; par la personnalité des individus impliqués ; mais aussi par les ressources que les différents acteurs apportaient au réseau. Dans le cas des Midlands, les entreprises étaient considérées prioritairement, si ce n'est exclusivement, comme une source de financement. D'autres types de ressources, comme la

connaissance des conditions socio-économiques locales, les perspectives stratégiques et la légitimité tirée d'une représentation électorale (Mc Guirk, 2000) faisaient partie du pouvoir des acteurs de la sphère publique. Donc, l'espace de manœuvre laissé disponible aux entreprises était en premier lieu défini par leur contribution financière au projet, plus que par leur autorité et leur savoir-faire dans la gestion de l'éducation.

Le phénomène de gommage des frontières entre les sphères publique et privée dans la gestion de l'éducation semble aller bon train. Nos études de cas indiquent que c'est un processus qui se caractérise par une lutte de pouvoir entre les différents acteurs, par des discours qui s'affrontent, et par une redéfinition des espaces sociaux. Il est toujours vrai que l'administration locale a dans la majorité des cas des pouvoirs plus importants que les entreprises dans la gestion du service d'éducation. Mais ce pouvoir s'érode de plus en plus, notamment du fait du désir du gouvernement d'attribuer aux entreprises une place d'acteur central. La perméabilité et par-

fois la place importante du discours entrepreneurial dans le langage de l'éducation (même lorsqu'il est utilisé sans une compréhension claire) et le déclin du discours de service public (fondé sur l'éthique, le devoir et le professionnalisme) ne sont qu'une des manifestations de ce ré-agencement entre les sphères publique et privée. La capacité des acteurs du secteur public à résister à ce discours, et à revendiquer davantage leur qualification à piloter et à fournir le service d'éducation, dépend dans une certaine mesure de leur habileté stratégique à mobiliser dans ce projet les ressources dont ils sont porteurs. D'autres études de réseaux d'actions politiques spécifiques semblables aux EAZ s'efforceront d'explorer plus en profondeur la façon dont la mobilisation de ressources pourra être efficacement utilisée dans une telle perspective.

Nafsika Alexadiou
Université de Keele

Martin Lawn
Université de Birmingham, Westhill

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

NOTES

- (1) Ethnic Minority Achievement Service.
- (2) Pour une étude approfondie des différentes approches théoriques sur les « réseaux d'actions politiques » publiées jusqu'à présent, voir Marsh 1998 et Marsh et Smith 2000.
- (3) Tandis que Margaret Thatcher encourageait des politiques qui privilégiaient les intérêts du secteur privé dans ses plans de développement urbain, à la fois John Major (autre Premier Ministre conservateur) et actuellement Tony Blair ont réintroduit progressivement les collectivités locales et les secteurs des associations et des communautés dans les programmes locaux de « relance » (Houghton et While 1999).
- (4) Computers for Schools.
- (5) National Grid for Learning.
- (6) N.d.T. « Grant Maintained Schools », c'est-à-dire des écoles qui ont décidé de quitter la tutelle de la LEA suite à un vote des parents, et qui sont directement subventionnées par le gouvernement central.
- (7) N.d.T. 600 millions de livres sterling.

BIBLIOGRAPHIE

- CLARKE J., NEWMAN J. (1997). – **The Managerial State**. Cambridge : Polity Press.
- Department for Education and Employment (1998). – **Meet the Challenge : Education Action Zones**. Londres : DfEE.
- Economist Intelligence Unit (avec Andersen Consulting) (1996). – **Vision 2010 : Forging tomorrow's public-private partnerships**. New York : Economist Intelligence Unit.
- HANSARD (1999). – Minutes of Evidence – Education and Employment Committee (Education Sub Committee), Houses of Parliament, 21 juillet 1999.
- HAUGHTON G., WHILE A., (1999). – Form Corporate Cities to Citizens City ?. **Urban Affairs Review**, Vol. 35, Issue 1, p. 3-24.
- HIATT N. (2000). – The Millenium Round and the Liberalisation of the Education Market. **Education and Social Justice**, 2,2, p. 12-18.
- HUNTER D.R. (1996). – Putting government reform on a firmer foundation. **Outlook Magazine** (Journal de Andersen Consulting).
- KENWAY J. (1998). – Pulp Fictions ? Education, Markets and the Information Superhighway. In D. Carlson,

- M. Apple (Ed.), **Power / Knowledge / Pedagogy**. Oxford : Westview Press.
- KICKERT W.J.M., KLIJN E., KOPPENJAN J.F.M., (1997). – Introduction : a management perspective on policy networks. In J.M. Walter, W.J.M. Kickert, E. Klijn, J.F.M. Koppenjan (Ed.), **Managing Complex Networks : strategies for the public sector**. Londres : Sage.
- LASH S., URRY J. (1994). – **Economies of Signs and Spaces**. Londres : Sage.
- MARSH D. (1998). – **Comparing Policy Networks**. Buckingham : Open University Press.
- MARSH D., SMITH M. (2000). – Understanding Policy Networks : towards a dialectical approach. **Political Studies**, vol. 48, n° 1, p. 4-21.
- McGUIRK P.M. (2000). – Power and policy network in urban governance : local governance and property-led regeneration in Dublin. **Urban studies**, vol. 37, n° 3, p. 651-672.
- MERRIEN F.X. (1998). – Governance and Modern Welfare States. **International Social Science Journal**, Mars, 155, p. 57-66.
- OZGA J. (1999). – Two Nations, Education and Social Inclusion-Exclusion in Scotland and England. **Education and Social Justice**, vol. 1, n° 3, p. 44-64.
- RHODES R.A.W. (1996). – The New Governance : governing without government. **Political Studies**, XLIV, p. 652-667.
- SASSEN S. (2000). – New Frontiers Facing Urban Sociology in the Millenium. **British Journal of Sociology**, vol. 51, n° 1, p. 143-159.
- STARR P. (1989). – The Meaning of Privatization. In S. Kamerman, A. Kahn (Ed.), **Privatization and The Welfare State**. Princeton University Press.