

Romuald Normand

« La politique anglaise du school choice : une logique de l'offre et ses transformations (1979-2009) »

À la fin des années 70, les Think Tanks de la Nouvelle Droite avaient fait leur apparition en Grande-Bretagne. Ils aidèrent les conservateurs à asseoir leurs revendications réactionnaires. La création du Centre for Policy Studies (1974) et de l'Adam Smith Institute (1977) ont renforcé la critique commencée par l'IEA (Institute of Economic Affairs) à l'égard des politiques keynésiennes (Seldon, Kandiah, 1996 ; Denham, 1996). L'IEA a été fondé en 1955 pour étudier le rôle des marchés dans l'allocation des ressources et l'application de la logique marchande dans les politiques publiques ; son créateur, Arthur Seldon, a cherché à s'appuyer sur les travaux des économistes issus de l'école autrichienne, comme Friedrich Hayek, ou de l'école de Chicago, comme Milton Friedman, qui, au-delà de leurs différences conceptuelles, visaient à miner les principes de l'État-providence. L'IEA a aussi contribué à faire connaître les travaux de l'école de « public choice », notamment ceux de Buchanan et Tullock, de fervents critiques du corporatisme et de la bureaucratie d'État.

Dans le domaine de l'éducation, l'Institute of Economics Affairs (IEA) défendait la politique des vouchers. Si la promotion des vouchers par la Droite conservatrice remonte à la seconde génération des Black Papers, ce sont les conseillers politiques de Margaret Thatcher, travaillant au Centre for Policy Studies, qui tentèrent d'en faire une véritable politique de choix de l'école (Chitty, 1989, pp. 178-189). Directement inspirés par les travaux de Milton Friedman, et popularisés par les économistes anglais Alan Peacock et Jack Wiseman, les vouchers devaient favoriser le libre fonctionnement du marché scolaire. Dès 1974, l'idée de vouchers expérimentaux avait été soutenue avec la création de l'Education Voucher Experiment in Representative Regions (FEVER). La cause était défendue par Rhodes Boyson, auteur d'un des *Black papers* qui rendait compte d'une expérience menée en Californie. Après l'élection de Madame Thatcher, deux groupes de pression, le FEVER et le National Council for Educational Standards, écrivaient à Keith Joseph pour mettre en place la réforme des vouchers. Le secrétaire d'État à l'éducation demandait alors à ses fonctionnaires de réfléchir à un document préparatoire qui fut adressé aux deux groupes et accompagné d'une lettre de Keith Joseph lui-même. En dépit de l'opposition des fonctionnaires du ministère de l'Éducation, le secrétaire d'État était favorable à l'introduction du système de vouchers, considérant qu'il s'agissait d'une idée noble permettant aux parents de bénéficier d'une égalité de traitement dans le choix de l'école. Les vouchers devaient aussi permettre d'élever les standards et inciter les mauvaises écoles publiques à obtenir de meilleurs résultats. Mais l'administration anglaise se heurta rapidement à des problèmes pratiques ; comment gérer à l'échelle du système éducatif des

demandes fluctuantes et comment maîtriser les coûts additionnels de cette gestion ? À la fin de l'année 1983, l'idée été complètement abandonnée.

L'abandon de cette politique s'explique, outre les réserves exprimées par le Département de l'Éducation, par l'opposition des représentants de l'Adam Smith Institute qui craignaient une opposition trop forte des syndicats, de la bureaucratie et de l'opinion publique ; leur idée était plutôt d'améliorer l'efficacité du monopole de l'État en éducation et pour cela ils suggéraient de mettre en place trois réformes en parallèle. Premièrement, les parents et les élèves seraient en mesure d'exprimer un choix efficace parmi les écoles publiques, ainsi les moins demandées d'entre elles seraient incitées à imiter les plus attractives. Cette réforme, affirmait Madsen Pirie, serait sans doute populaire parmi les parents de milieux populaires, prisonniers de la ségrégation urbaine. Ensuite, les écoles deviendraient plus indépendantes avec un conseil de gouverneurs négociant les contrats directement avec les enseignants, en fonction de l'atteinte d'un certain niveau de performance. Le responsable de l'établissement pourrait aussi évaluer le corps enseignant et négocier les termes et les conditions de son recrutement. La troisième proposition de réforme concernait le financement direct par le Ministère des écoles optant pour une autonomie hors du contrôle des LEAs. La combinaison de ces trois réformes devait favoriser, selon l'IEA, l'institution d'un marché scolaire efficace.

En 1986, un plan identique à celui de l'Adam Smith Institute fut repris par un groupe de parlementaires conservateurs souhaitant éviter « tout retour en arrière ». Dans un document précédemment publié en 1985 par le Conservative Political Centre, ce groupe avait réfléchi à des possibilités de réforme pour que les parents et les enseignants puissent créer leurs propres écoles avec des subventions d'État, et que celles-ci soient davantage spécialisées et diversifiées dans leur offre. Une proposition qui sera reprise plus tard par le Département de l'Éducation. Cette fois, les Conservateurs proposaient de renforcer l'indépendance financière des écoles par une recomposition des conseils locaux, et l'établissement d'un marché interne à l'intérieur du système éducatif financée par l'État.

Auparavant, en 1980 un « groupe d'études » sur l'éducation avait été constitué au sein du Centre for Policy Studies, afin de traduire les idées de diversité, de choix, de liberté, de responsabilité et d'accountability dans un programme cohérent pour l'éducation ; la même année, Caroline Cox et John Marks, président et secrétaire de ce groupe, recommandaient de plus larges facilités dans le choix des écoles pour les parents et un élargissement des possibilités de recrutement pour les écoles non financées par l'État. Leur rapport a été publié par le National Council for Education Standards (NCES), créé dès 1972, sous le nom de Council for the Preservation of Educational Standards à la suite d'une campagne visant à protéger les standards en éducation, lancée avec la publication des premiers *Black Papers*.

Continuant sur leur lancée Caroline Cox et John Marks, rejoints par deux autres membres du groupe, créaient le Hillgate Group. En 1986, ce Think Tank lançait un « manifeste radical » pour changer le système éducatif britannique en affirmant que la confiance avait été perdue. Intitulé *A qui appartiennent les écoles ? (Whose Schools ?)*, le document recommandait des changements dans le curriculum, les droits de propriété des écoles, le rôle de l'État et les obligations des enseignants. L'idée centrale était de transférer les droits de propriété des écoles des LEAs vers des « trusts indépendants » qui seraient responsables du recrutement des chefs d'établissement, et qui seraient libérés du contrôle local en obtenant des financements spécifiques. Il s'agissait de mettre fin à la distinction entre système privé et système public en s'assurant que les écoles publiques recevraient la même subvention par élève que les écoles privées. Le plus important était surtout que les parents puissent décider eux-mêmes de l'attribution des subventions aux écoles. Ils étaient persuadés qu'au fur et à mesure que s'homogénéiseraient les conditions du privé et du public les parents d'élèves finiraient par choisir le privé. En plus il était prévu qu'ils bénéficient d'un droit de retrait lorsque les écoles n'obtenaient pas de bons résultats.

La politique anglaise du school choice a d'abord été promue par le parti néoconservateur dans *Education Act* de 1980. La loi entendait restreindre le pouvoir des LEAs en renforçant le choix des parents, obligeant les établissements d'enseignement secondaire à publier leurs résultats aux examens, et à accorder aux élèves des milieux populaires les plus talentueux des subventions pour qu'ils puissent accéder aux meilleurs établissements privés : c'est ce qu'on appelle Assisted Places Scheme. Dès son élection en 1997, le gouvernement travailliste supprima ce programme en réutilisant les fonds pour réduire la taille des classes à l'école primaire (Tomlinson, 2005, pp. 121-129). Il décida aussi d'abolir les Grant-Maintained Schools mais en définitive pour renforcer les principes de la diversité. Il créa ainsi des « community schools », établissements sous le contrôle des LEAs, des « voluntary-aided schools » (en majorité des établissements religieux), et des « foundation schools » qui remplacèrent les Grant-Maintained Schools. Dans sa réforme des standards, il souhaitait malgré tout, en rupture avec la politique conduite par les néoconservateurs, promouvoir des partenariats avec des organisations privées et non-gouvernementales afin d'augmenter les ressources à destination des établissements les plus défavorisés. Cette politique donna lieu à la mise en place de programmes spécifiques comme *Education Action Zones* et *Excellence in Cities*. Le premier entendait mobiliser les parents d'élèves, la communauté locale et le monde des affaires dans les quartiers difficiles, en donnant plus de flexibilité aux enseignants dans l'organisation pédagogique et le curriculum. Le second voulait rétablir la confiance avec les familles dans les établissements

en échec en offrant plus de chances aux élèves talentueux, en améliorant l'accompagnement matériel et humain des élèves en rupture scolaire.

Malgré ce souci de compenser les inégalités des établissements dans l'accès aux ressources, la diversification du statut des établissements s'est poursuivie et même accentuée à partir de 2001. Furent ainsi créées des « Specialist schools » qui respectaient les programmes scolaires nationaux tout en centrant leurs efforts sur une discipline spécifique : les TIC, les lettres, le sport, les langues, les sciences, le monde de l'entreprise, la musique, etc. Ces établissements pouvaient obtenir un financement supplémentaire du gouvernement à condition qu'ils mettent en œuvre des projets et acceptent de partager leur expérience avec d'autres. Le Département de l'Éducation donna aussi naissance aux « Academies », des établissements installés dans les quartiers difficiles, financés par l'État, et bénéficiant d'un sponsorat privé pouvant aller jusqu'à 20 % du capital. Un nouveau statut fut accordé aux « Beacon Schools », des établissements repérés pour leur haut niveau de performance, à qui l'on demandait de devenir des centres d'excellence, capables de partager leur expertise et leurs « bonnes pratiques ». Enfin, le gouvernement travailliste encouragea l'expansion des établissements à vocation religieuse pour satisfaire les minorités islamique et juive, au motif aussi qu'elles obtenaient de meilleurs résultats. Tous ces établissements publics purent obtenir des financements publics et privés supplémentaires au détriment des fonds qui étaient gérés par les LEAs, alors qu'ils bénéficiaient d'une franche autonomie dans les modalités de recrutement et de sélection des élèves.

La fabrique d'une politique s'apparente inévitablement à un processus de bricolage, à un assemblage composite nourri de diverses propositions, mais aussi de modes intellectuelles et de résultats de la recherche, comme l'écrit Stephan Ball (Ball, 1994a). La plupart de ces politiques correspondent à des programmes plus ou moins réussis, des compromis instables retravaillés, nuancés, réajustés et infléchis selon un processus complexe d'influences croisées, de diffusion de documents officiels, de préparation de l'opinion publique, et pour finir de transformation progressive des organisations et des pratiques. Il est impossible de couvrir ce champ avec un certain degré de précision et d'exhaustivité¹. Le but de la communication, plus modeste, est de montrer que les politiques d'éducation en Angleterre ont transformé une idéologie néoconservatrice en nouvelle orthodoxie attachée aux principes suivants : élever au maximum les compétences de base des élèves pour rendre l'économie plus compétitive, contrôler les contenus des programmes

¹ On peut se reporter au livre de Sally Tomlinson (2005) pour une description minutieuse de ces différents ajustements.

scolaires et leur évaluation, réduire les dépenses et les coûts de l'éducation, forcer le choix de l'école et la concurrence entre établissements scolaires.

Je vais donc m'intéresser à l'articulation entre standards, accountability, et school choice. Ces trois instruments de la politique éducative sont étroitement articulés à un quatrième : le nouveau management (Ball, 2008). Considérons ces leviers de la réforme conduite par le gouvernement anglais depuis le second choc pétrolier. Le school choice est sans doute le *primum movens*. Le renforcement du marché scolaire a été conçu par les néoconservateurs comme le moyen essentiel d'instaurer une dynamique compétitive dans le système éducatif en diminuant l'importance de la régulation étatique. Pour ces derniers, il était évident que les parents d'élèves, par l'exercice de leur libre choix, une fois supprimées les entraves bureaucratiques, obligerait les établissements scolaires à une concurrence non faussée et à une amélioration de la qualité de l'offre. Pour juger de cette qualité et pour assurer une transparence nécessaire à l'ajustement optimal de l'offre et de la demande, il était nécessaire que demandeurs et offreurs puissent se reporter à une information fiable et pertinente. En l'absence de fixation d'un système de prix dans un « quasi-marché scolaire », des standards devaient être établis pour évaluer la qualité. À partir de là, pourquoi ne pas prendre le niveau de compétences de base des élèves comme une mesure indirecte de la productivité du travail ? Plus le niveau des élèves monte, plus la qualité de l'enseignement est élevée et plus l'économie forme une main-d'œuvre compétitive. Plus tard, à ces « basic skills » (compétences de base) sont venus s'ajouter des standards mais aussi des indicateurs et des cibles à atteindre. Les décideurs politiques se sont aperçus qu'il ne suffisait pas de mettre des informations à la disposition du public pour améliorer la qualité, encore fallait-il que le système éducatif et ses agents soient incités à la performance. Ils devaient donc se soumettre à une évaluation en étant jugés responsables de l'amélioration des compétences des élèves. Ceci explique la création des procédures d'accountability instituant des tests à différents niveaux de scolarité, la programmation d'objectifs et de cibles à atteindre, et la mise en place d'un système de récompenses et de sanctions pour susciter des comportements adaptés.

Ce raisonnement logique masque en fait des périodes d'hésitation et de tâtonnement des décideurs politiques et différents moments ponctuent la mise en œuvre des réformes, comme l'illustre Stewart Ranson pour l'Angleterre (Ranson, 2003). Une première étape, à la fin des années 70, correspond à une logique d'« accountability professionnelle » où prédomine la confiance dans le jugement des professionnels et des enjeux de redistribution selon des principes d'égalité des chances. Au début des années 80, une deuxième phase d'« accountability marchande » est marquée par l'affirmation du droit des parents au choix de l'école et l'obligation pour les établissements de répondre de manière diversifiée à des

consommateurs informés. Une troisième phase, début 90, qualifiée par Ranson de « management contractuel et performatif » caractérise l'apparition du Nouveau Management Public, de la culture de l'audit, de la contractualisation et de l'évaluation autour d'objectifs précis de performance. Dernière étape, la fin des années 90 connaît une « *privatisation partenariale* » c'est-à-dire l'extension des formes contractuelles et des partenariats avec le secteur privé conjuguée à une intensification du régime d'évaluation et de performance.

Quelques références

- Ball S.J., 1994b, *Educational Reform : A Critical and Post-structural Approach*, Buckingham, Open University Press.
- Ball S.J., 2008, *The Education Debate*, Bristol, The Policy Press.
- Chitty C., 1989, *Towards a new education system : the victory of the new right ?*, London :The Falmer Press.
- Denham A., 1996, *Think-tanks of the New Right*, London, Aldershot : Brookfield.
- Ranson S., 2003, « Public accountability in the age of neo-liberal governance » in *Education Policy*, vol. 18, n° 5, pp. 459-480
- Seldon A. & Kandiah M., 1996, *Ideas and think tanks in contemporary Britain*, London : Cass.
- Tomlinson S., 2005, *Education in a Post-Welfare Society*, New York, Open University Press. 2nd ed.