



HAL
open science

“Ce ne sont peut-être plus nos écoles mais ce sont toujours nos enfants”. Quel rôle pour le gouvernement local dans le système éducatif en Angleterre?

Françoise Granoulhac

► **To cite this version:**

Françoise Granoulhac. “Ce ne sont peut-être plus nos écoles mais ce sont toujours nos enfants”. Quel rôle pour le gouvernement local dans le système éducatif en Angleterre?. 2015. halshs-02004911

HAL Id: halshs-02004911

<https://shs.hal.science/halshs-02004911>

Preprint submitted on 2 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Françoise Granoulhac
Maître de conférences en études anglaises (civilisation britannique)
Université Grenoble Alpes
IUT de Valence
Laboratoire de Recherche Historique Rhône-Alpes
francoise.granoulhac@iut-valence.fr

“Ce ne sont peut-être plus nos écoles mais ce sont toujours nos enfants”.
Quel rôle pour le gouvernement local dans le système éducatif en Angleterre?

“They may not be our schools any more but they are still our kids”.
Which role for local government in education in England?

Abstract

Les réformes de l'éducation menées en Angleterre depuis 1988 ont conduit au développement d'un système scolaire caractérisé par la diversité des types d'établissements et leur très large autonomie. Le passage d'une fonction de gouvernement à un rôle de gouvernance a modifié le cadre dans lequel s'exerce désormais l'action des autorités locales d'éducation. Trois aspects du rôle du gouvernement local sont abordés dans cet article qui met en évidence les difficultés et contradictions liées à la définition de ce rôle mais aussi, particulièrement depuis 2010, le développement d'une influence indirecte auprès des établissements. La centralisation toujours présente des décisions et un système de responsabilisation et de contrôle des divers acteurs ne permettent cependant pas de conclure à une renaissance des autorités locales d'éducation ou même à l'émergence de véritables politiques éducatives locales.

Angleterre administration locale politique en matière d'éducation gouvernance
autonomie scolaire

Education reforms carried out since 1988 in England have led to the establishment of a school system based on diversity and strengthened autonomy. The shift from a role of government to one of governance has altered the environment in which local authorities now operate. Three aspects of the role of local government in education are discussed in this paper, which highlights the challenges and contradictions arising from this new role, but also, since 2010, the rise of a soft power exercised by local councils on schools. In a context of persistent centralisation in decision-making and a stricter accountability regime imposed on local actors, one may however question the likelihood of a reinvention of local authorities or even of possibilities to develop distinct local education policies.

England local government education policy governance school autonomy

“Ce ne sont peut-être plus nos écoles mais ce sont toujours nos enfants”.
Quel rôle pour le gouvernement local dans le système éducatif en Angleterre?

Introduction

Pourquoi s'intéresser au gouvernement local anglais et à son rôle dans le système éducatif alors que son déclin, largement commenté dans les médias, semble avéré ? Les propos d'Alan Wood¹ cités en exergue de cet article évoquent le maintien d'une responsabilité morale liée au rôle historique du gouvernement local. Créées en 1902, les *local authorities*² sont en effet l'émanation d'assemblées élues en charge de divers services publics (voirie, transport, éducation, aménagement du territoire) et restent dépositaires du devoir qui leur a été attribué par la législation de 1944 et réitéré dans les textes successifs, notamment dans l'*Education Act* de 1996 : « une autorité d'éducation devra, (dans la mesure où ses pouvoirs le lui permettent), contribuer au développement spirituel, moral, intellectuel et physique de la communauté locale en organisant l'accès à un enseignement élémentaire, secondaire et post-secondaire efficace répondant aux besoins de la population de sa localité³. Elles ont contribué au développement d'un système d'éducation public dont elles sont devenues un des acteurs institutionnels majeurs, avant de perdre une grande partie de leur influence à la fin du XXème siècle. Mais elles demeurent cependant, avec les établissements, cet espace où les politiques du gouvernement sont interprétées et traduites dans des dispositifs précis qui affectent sur le terrain la vie des élèves, des enseignants et des familles.

A la perspective morale, historique et opérationnelle s'ajoute un questionnement politique : plusieurs travaux récents portant sur les politiques de décentralisation ont mis en évidence le renforcement des niveaux de régulation intermédiaires en éducation dans de nombreux pays de l'OCDE, l'Etat conservant le plus souvent un rôle de stratège. (Rey, 2013, Mons, 2010, Sheerens et Maslowski, 2008). Or, la singularité des politiques britanniques depuis 1988 est

¹ « They may not be our schools any more but they are still our kids », (in Stewart, 2013). Alan Wood est actuellement président de l'*Association of Directors of Children's Services* et directeur des services d'éducation du district de Hackney à Londres.

² Parmi les différents termes relatifs à l'administration locale, les expressions « gouvernement local », « conseils locaux », « autorités locales » seront utilisés selon le contexte, l'expression « services d'éducation » étant privilégiée pour évoquer l'aspect opérationnel du rôle de l'administration locale.

³ » "an education authority shall (so far as their powers enable them to do so) contribute to the spiritual, moral, mental and physical development of the community by securing that efficient primary education, secondary education and further education are available to meet the needs of the population in their area". (*Education Act 1996*, chapitre III, section 13).

d'avoir favorisé la dévolution des pouvoirs aux établissements et à divers acteurs de la sphère éducative au détriment de l'échelon intermédiaire, tout en renforçant les prérogatives du pouvoir central, tendance observée dans d'autres pays anglo-saxons tels que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande (Lubienski, 2014, 426-427).

Etudier la réponse du gouvernement local aux bouleversements institutionnels et politiques qui ont conduit à une très large autonomie des établissements publics, brouillant la distinction entre public et privé, permet d'éclairer le fonctionnement du modèle de décentralisation anglais et les jeux d'acteurs qui s'y déroulent. Pour conduire cette analyse, il est nécessaire d'explicitier le passage, au cours des trente dernières années, d'une fonction de gouvernement à un rôle stratégique de gouvernance. Nous tenterons ensuite de caractériser le rôle actuel des conseils locaux, leur positionnement par rapport au pouvoir central et à leurs différents partenaires - anciens et nouveaux - présents à l'échelon local : établissements des cycles primaire et secondaire⁴, organisme d'inspection et entreprises intervenant dans la sphère éducative. Quelle ont été leurs réponses aux réformes menées, particulièrement depuis 2010, et quel sens peut-on donner à l'évolution de leurs fonctions : dans quelle mesure peut-on parler, ces dernières années, d'une « réinvention » des autorités locales ? C'est donc la dialectique du déclin et du renouveau qui apparaît en filigrane des questions abordées dans cet article, qui couvre une période de près de trente ans, de l'*Education Reform Act* de 1988 à la victoire du parti Conservateur aux élections législatives de 2015. Notons également qu'à partir de 1998 les parlements écossais et gallois disposent de très larges compétences leur permettant de mener des politiques éducatives fortement différenciées de celles de leur voisin anglais. Si le Royaume-Uni est soumis comme d'autres pays européens à des influences internationales, le contexte institutionnel et politique diverge selon les nations qui le composent. C'est pourquoi, compte-tenu de la spécificité de ces politiques, nous limiterons notre propos au cas anglais.

Déclin et marginalisation

Le déclin du gouvernement local n'est pas seulement le produit de la montée en puissance des idées néo-libérales dans la gestion des services publics au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle. Les enjeux politiques, dans un contexte marqué par la récession économique à partir de 1974, sont également au cœur des relations entre l'exécutif et le gouvernement local : on connaît l'hostilité de Margaret Thatcher vis-à-vis de conseils locaux considérés – en

⁴ C'est-à-dire, pour le cycle secondaire, d'établissements scolarisant les jeunes de 11 à 16ans ou 11 à 18 ans.

particulier dans les grandes agglomérations - comme des foyers d'idées collectivistes, et sa volonté de limiter fortement l'intervention de l'Etat. Or les responsabilités des autorités locales, définies dans l'*Education Act (Butler Act)* de 1944 sont alors extrêmement larges. Elles couvrent l'ensemble du fonctionnement du système, de la construction et de l'entretien des locaux à l'emploi des enseignants, de l'allocation des ressources aux établissements aux transports et à la restauration scolaires, des services éducatifs (éducation musicale, formation continue des enseignants ...) aux activités de loisir, le ministère fixant les grandes orientations de la politique nationale.

L'*Education Reform Act* de 1988 constitue le point de rupture d'un équilibre mis à mal tout au long des années soixante-dix par les critiques des politiques et des médias. A un « système national, localement administré », selon la formule consacrée, se substitue progressivement un paysage éducatif gouverné par trois grands principes : autonomie, diversité et responsabilité des établissements (*accountability*). De ces principes découlent le libre choix de l'école par les familles et l'abolition de la carte scolaire (*open enrolment*), la possibilité donnée aux établissements de sortir de la tutelle des LEA⁵ en devenant des *Grant-Maintained Schools*, la délégation des budgets aux établissements à hauteur de 85%. L'efficacité de l'enseignement est mesurée par l'évaluation des résultats des élèves, qui permet de comparer et de mettre en concurrence des établissements soumis à un régime d'inspection qui s'applique bientôt aux LEA. Un programme national, défini par le ministère, met fin à la diversité des contenus d'enseignement.

Ce dispositif législatif a plusieurs implications pour le fonctionnement des autorités locales : les actions de soutien et d'accompagnement des projets développés localement à l'initiative des établissements font place progressivement à un recentrage sur le suivi des performances et l'application du programme national (*National Curriculum*) (Thomson, in Hatcher & Jones 2011). Par ailleurs la gestion locale de l'école (*local management of schools*) fait des collectivités des organes de distribution des budgets, calculés en fonction du nombre d'élèves, et les prive de la capacité de moduler le financement et les effectifs enseignants dans les établissements de leur circonscription. A cette perte d'indépendance financière s'ajoute une perte de ressources puisque l'utilisation de la fiscalité locale et le recours à l'emprunt sont plafonnés depuis 1983⁶. Les éléments de centralisation (des programmes, des inspections et

⁵ Les autorités locales d'éducation (LEA) deviennent à partir de 2006 simplement des autorités locales.

⁶ Les restrictions sur la capacité d'emprunt ont été par la suite quelque peu assouplies, mais les autorités locales doivent s'assurer qu'elles seront en mesure de rembourser leur dette. De manière générale le

des financements) se conjuguent donc à des éléments de libéralisation des services et à une pratique du contrôle et de l'évaluation qui s'applique alors à l'ensemble du secteur public britannique. Les fonctions des autorités locales consistent à assurer la scolarisation des élèves et le placement des élèves présentant des besoins spécifiques (*Special Educational Needs*), à organiser les transports scolaires, réguler les admissions en cas de conflit et proposer des activités de formation et de conseil auprès d'établissements qui gèrent leur personnel et leur budget. A un rôle de *provider* responsable de l'offre éducative se substitue progressivement un rôle de coordinateur et prestataire de services - en concurrence avec le secteur privé - alors que la culture managériale issue de la Nouvelle Gestion Publique tend à remplacer la culture professionnelle des responsables de l'administration de l'éducation (Hulme et al, 2013). Au cours des années quatre-vingt-dix de nouvelles mesures (privatisation des inspections confiées à *Ofsted*, retrait du secteur post-obligatoire de la tutelle locale) consolident un ordre scolaire dans lequel le gouvernement local occupe une place de plus en plus marginale.

Nouveaux périmètres de gouvernance et leadership partagé

Peut-on pour autant entrevoir sa disparition ? L'éventualité est bien réelle, et Conservateurs comme Travaillistes envisageront le remplacement des autorités locales d'éducation par des consortia privés, les premiers jugeant finalement cette option trop radicale, les seconds procédant à la privatisation temporaire de plusieurs d'entre elles, jugées défailtantes, sans toutefois envisager une privatisation intégrale des services d'éducation (Tomlinson, 2005). L'alternative consiste à redéfinir les fonctions d'un échelon intermédiaire que de part et d'autre de l'échiquier politique l'on juge dispendieux et susceptible de faire obstacle aux réformes gouvernementales (Gann, 2014). Il convient ici de distinguer entre pouvoirs et responsabilités. Si les pouvoirs réels des collectivités demeurent faibles pendant toute la période qui fait suite aux réformes de structures de 1988, y compris pendant les trois mandatures travaillistes⁷, leur champ de compétences s'étend ... et s'ouvre à de nouveaux partenariats. L'idée d'une gouvernance partagée associant des représentants des secteurs publics, privés et associatifs se substitue progressivement au cours des années 1990 au concept de gouvernement, fondé sur l'exercice d'une autorité directe et sur une organisation hiérarchique. Appliqué à l'éducation le concept de gouvernance repose sur l'établissement de relations « horizontales » entre les acteurs dans le cadre de réseaux qui facilitent leurs

financement de l'éducation demeure fortement centralisé, les subventions gouvernementales constituant l'essentiel des ressources dont elles disposent.

⁷ Les Travaillistes arrivent aux responsabilités en 1997. Gordon Brown succède à Tony Blair comme Premier Ministre en 2007. Un gouvernement de Coalition Conservateur/Libéral-démocrate est élu en 2010 .

capacités d'influence réciproque (*network governance*), sans pour autant exclure le contrôle du pouvoir central (Hatcher, 2014).

Ainsi, loin d'envisager le retour à un système d'école *comprehensive* administré par les autorités locales, le gouvernement travailliste élu en 1997 poursuit une politique axée sur la diversification de l'offre éducative, qui devient, avec l'amélioration des performances, une des missions des autorités locales. Le développement des *city academies* puis à partir de 2002 des *academies*, écoles publiques indépendantes échappant au contrôle des collectivités, ouvre donc la voie à l'expansion d'un secteur public semi-privatisé et réduit par là-même la sphère d'influence des collectivités, le choix d'une *academy* pour tout nouvel établissement devenant prioritaire à partir de 2006⁸. Ces écoles, considérées par leurs promoteurs comme une réponse aux insuffisances supposées du service public, adoptent un discours et des méthodes empruntés aux secteurs associatif et privé, qui en sont souvent les sponsors. Une nouvelle impulsion à leur expansion est donnée par le gouvernement de coalition élu en 2010⁹ qui entend faire de ce statut la norme pour tous les établissements publics et poursuit la libéralisation du secteur avec la création de *free schools*¹⁰. L'accent est mis sur le « micro-local », sur la capacité des établissements à mobiliser leurs propres ressources et celle des autorités locales à jouer un rôle stratégique. Ce sont là autant de mesures qui favorisent la participation de nouveaux acteurs (notamment les *Academy Chains*, dirigées par des entreprises ou fondations privées, mais aussi d'autres « experts » en services éducatifs). Les incidences sur le plan financier sont importantes, car la part de financement déléguée à ces établissements qui sortent de la tutelle locale diminue d'autant le budget de fonctionnement des services d'éducation.

Le deuxième volet de l'action des autorités locales a une dimension sociale qui favorise également le développement d'une gouvernance en réseau. A la suite du Livre Blanc *Every Child Matters* de 2003 et du *Children Act* de 2004, puis du *Childcare Act* de 2006 s'opère

⁸ Les *academies* disposent de « libertés » supplémentaires dans les conditions d'emploi et le recrutement des enseignants, dans l'adaptation des programmes scolaires et peuvent fixer dans une certaine mesure leurs critères d'admissions en conformité avec le code national d'admission. Il existe des *converter academies* et des *sponsored academies*. Les premières sont des écoles performantes qui optent pour ce statut, les secondes sont des écoles « en échec » qui sont prises en charge par un sponsor (entreprises, associations, universités). Ces établissements font souvent partie d'une « chaîne » d'établissements administrée par une entreprise privée à but non-lucratif.

⁹ Il s'agit de la coalition formée par le parti Conservateur et le parti Libéral-Démocrate, le ministre de l'éducation, Michael Gove, étant membre du parti Conservateur.

¹⁰ Les *free schools* sont des *academies* dotées de « libertés » plus importantes : elles ne sont pas tenues de suivre le programme national, peuvent fixer les conditions de recrutement et d'emploi des enseignants, et déterminent leurs critères d'admission.

une reconfiguration et une extension du périmètre d'action des autorités locales. Un directeur des services à l'enfance (*Director of Children's Services*) intégrant éducation et services sociaux succède au *Chief Education Officer*. Il s'agit de développer une approche transversale au profit de l'enfant et de la famille afin de faciliter les échanges d'information entre équipes et la réactivité des agents (Hulme et al, 2013). Faut-il voir dans ce recentrage sur une vision plus globale des questions éducatives un écho du dirigisme de l' "old" Labour, comme le suggèrent Hulme et al, tempéré par la pratique au niveau local d'un leadership partagé associant des professionnels de l'éducation et de l'enfance, la police et les autorités de santé ? On assiste à un double mouvement de prescription et de contrôle du pouvoir central sur le gouvernement local, et d'extension des responsabilités de ce dernier en fonction des priorités définies à l'échelon national. La prééminence des fonctions de gouvernance transparaît dans la terminologie utilisée dans les textes officiels : *commissioner of services, convener of local services, broker of partnerships, quality assurers of educational services*¹¹ et se manifeste par le développement de partenariats publics/privés, l'externalisation des services pour l'éducation, ou la collaboration avec le secteur associatif pour l'aide à l'enfance et aux familles. Gouvernance locale et centralisation des décisions – et des financements - coexistent donc. Malgré des inflexions politiques différentes, la « feuille de route » qui oriente les réformes éducatives transcende les divisions partisans. Mais la mise en œuvre des politiques éducatives à l'échelon local ne suit pas une trajectoire directe, fixée d'avance et semblable en tous points sur le territoire. Il s'agit d'un processus dynamique que nous nous proposons d'observer en posant les questions suivantes : comment les autorités locales répondent-elles au défi que représente l'autonomie sur le terrain ? Quelle part d'influence conservent-elles sur les services éducatifs et les écoles de leur circonscription, quelles stratégies peut-on voir émerger en fonction des situations locales ?

Le gouvernement local et l'autonomie : enjeux et positionnement depuis 2010

L'enjeu est en effet important pour les conseils locaux, qui d'une part ne souhaitent pas être ravalés au rang de simples organes d'exécution ou courroies de transmission des directives nationales, et d'autre part sont tenus de remplir leurs obligations statutaires dans un contexte financièrement défavorable (Stewart, 2014). L'enjeu est également électoral et économique : leur bilan est déterminant pour convaincre les électeurs lors de scrutins locaux qui, autrefois

¹¹ Commissionnaire de services, coordinateur des services locaux, facilitateur de partenariats, assureurs qualité.

peu politisés, reflètent désormais à l'échelle locale les grands clivages politiques. Enfin, de leur succès dépend aussi leur capacité à rendre leur territoire attractif.

L'analyse qui suit porte sur trois grands aspects de la politique locale : nous nous intéresserons en premier lieu à la réponse des collectivités à l'autonomie des établissements, vue sous trois aspects qui correspondent à leurs principales fonctions statutaires : la planification de la scolarisation (gestion des effectifs, des affectations des élèves et créations de classes), l'amélioration des performances, et l'action socio-éducative, en lien avec les politiques de l'enfance. Enfin une dernière partie sera consacrée au sens que l'on peut donner aux évolutions et phénomènes observés. Les sources primaires consultées comprennent, outre les rapports parlementaires et ministériels, des documents émanant de neuf autorités locales - publications officielles ou documents internes - complétés dans sept d'entre elles par des entretiens réalisés auprès de responsables de services éducatifs. Cet échantillon, qui ne prétend pas être représentatif des 152 autorités locales anglaises dotées de responsabilités en matière d'éducation, comprend 4 *boroughs* londoniens, deux comtés plutôt ruraux du sud et sud-est de l'Angleterre, deux *metropolitan boroughs* (ou circonscriptions urbaines) du nord-ouest, dont une municipalité importante, ainsi qu'une municipalité de l'ouest du pays¹².

La définition du rôle actuel des autorités locales présentée dans le Livre Blanc *The Importance of Teaching* publié en 2010 est placée sous le signe d'une autonomie élargie, garante selon le gouvernement de la qualité de l'éducation : « Dans un système éducatif plus autonome, les autorités locales ont un rôle indispensable à jouer en tant que défenseurs des enfants et des parents, en s'assurant que le système fonctionne pour chaque famille et en utilisant leur mandat démocratique pour veiller à ce que chaque école serve au mieux la population locale »¹³ (Department for Education, 2010). Une fois posé le principe de l'autonomie, quatre fonctions principales sont assignées à l'échelon intermédiaire : le suivi des performances des écoles primaires et secondaires, en tant que garant de la qualité de l'éducation (*champions of educational excellence*), qui induit un rôle stratégique de coordination dans l'offre et la mise à disposition de services dédiés auprès des établissements¹⁴, la protection des enfants ou groupes dits "vulnérables" et des élèves en situation de handicap ou retard scolaire, et la régulation des admissions, liée à la gestion des

¹² Voir l'annexe à la fin de cet article pour une description des caractéristiques de cet échantillon.

¹³ "In a more autonomous school system, local authorities have an indispensable role to play as champions of children and parents, ensuring that the school system works for every family and using their democratic mandate to challenge every school to do the best for their population".

¹⁴ Le terme utilisé en anglais est *commissioning*, c'est-à-dire la fourniture et mise à disposition de services éducatifs (*school improvement services*) commandés auprès de divers organismes.

effectifs. Enfin la mission de développer la création des *academies* et *free schools*, sur lesquelles les autorités locales n'ont aucune influence directe s'accompagne d'un avertissement concernant les écoles défailtantes encore sous leur contrôle qui risquent une conversion forcée, décidée par le ministère, au statut d'*academy* si leurs résultats ne s'améliorent pas.

D'une manière générale, le point de vue des conseils locaux sur la question de l'autonomie a évolué depuis le lancement du programme par le gouvernement travailliste de Tony Blair. La résistance et l'opposition initiales de nombreux comtés et autorités métropolitaines, particulièrement dans les régions du nord de l'Angleterre ont fait place dans la majorité des cas à un positionnement plus neutre et pragmatique. L'ensemble des collectivités considèrent qu'elles opèrent désormais dans un système d'économie mixte, évolution à laquelle il pourrait être contre-productif de résister (Parish et al, 2012). Cependant la proportion d'*academies* demeure nettement inférieure dans le nord-ouest (11% pour les deux cycles)¹⁵. Trois types de situations peuvent être observées : le maintien d'un modèle local de *maintained schools* (écoles sous tutelle locale) avec une faible proportion d'*academies*, une offre mixte d'*academies* et de *maintained schools*, et une conversion quasi-totale à l'autonomie. Ces situations dépendent autant du positionnement des conseils – sans que l'orientation politique soit toujours déterminante - que de l'attitude des chefs d'établissement et de leur conseil d'administration. Ces derniers peuvent en effet être motivés par le financement plus généreux et l'acquisition de nouvelles libertés d'organisation, ou éprouver une certaine appréhension devant ce changement de statut¹⁶. Si l'expansion des *academies* est globalement acceptée à l'échelon local et s'impose dans le secondaire, il n'en est pas tout à fait de même pour les *free schools*, qui représentent une version plus radicale de l'autonomie, puisque ces écoles sont fondées par des groupes de parents, d'enseignants, des universités, entreprises, ou associations, certaines à visées confessionnelles. Tout en ayant un statut comparable à celui des *academies*, elles sont plus étroitement liées aux intérêts des groupes qu'elles représentent et sont des « créations » nouvelles, alors que les autorités locales ne peuvent plus ouvrir de nouvelles *maintained schools*, (établissements qu'elles administrent). L'opposition aux *free schools* provient le plus souvent de conseils à majorité travailliste, mais les réticences

¹⁵ Le nombre d'*academies* a fortement augmenté entre 2010 et 2015. Ce statut concerne plus de 50 % des établissements du secondaire. Cependant les variations régionales sont importantes et cette proportion peut dépasser 80 % dans certaines autorités locales.

¹⁶ C'est particulièrement le cas dans le cycle primaire, où la charge que représentent de nouvelles responsabilités (gestion financière, GRH) dissuade de nombreux chefs d'établissement de quitter la tutelle des autorités locales. En 2014 13% des écoles primaires étaient des *academies*.

constatées dans plusieurs localités s'expliquent aussi par l'éthique ou l'orientation éducative ou religieuse contestable de ces écoles qui ont tendance à servir les intérêts d'une communauté plutôt que du territoire local. Dans trois des quatre districts londoniens que nous avons visités le conseil a approuvé la création de *free schools*, par pragmatisme davantage que par conviction, et parfois avec certaines réserves : une attention particulière était portée à la qualité du dossier, en particulier à l'absence de motivations purement commerciales.

De la gestion des effectifs et des classes....

Un premier défi posé par l'autonomie des établissements concerne la planification de la scolarisation, corrélée avec les données démographiques, mais aussi avec la priorité donnée par le gouvernement à l'expansion des établissements performants : le livre blanc stipule en effet que les autorités locales doivent encourager l'offre de places dans de " bonnes " écoles pour répondre à l'augmentation des effectifs, ce qui implique à terme la fermeture d'établissements moins performants. Même dans les cas de stagnation ou baisse démographique, le maintien de places excédentaires est encouragé (DfE, 2010). On peut voir là une logique politique, motivée par la volonté de privilégier le développement des *academies* et des *free schools*, qui s'accorde mal avec la logique de gestion. Outre les données démographiques, la popularité des écoles ainsi que leur éventuelle spécialisation doivent donc être prises en compte dans la création ou la suppression de classes, ce qui rend le processus de planification particulièrement complexe. Conséquence de l'autonomie, les autorités locales ne peuvent obliger les établissements qui ne sont plus sous leur contrôle à accepter de nouveaux élèves. Malgré des processus de concertation efficaces qui incluent les chefs d'établissements, des difficultés subsistent, en particulier dans les relations avec les nouveaux venus sur le marché que sont les *free schools*, plus controversées, et avec lesquelles les responsables locaux n'ont pas eu de contacts préalables. Ainsi relève-t-on régulièrement le cas d'établissements désireux d'augmenter leurs effectifs dans des zones où les capacités d'accueil sont suffisantes, alors qu'un déficit existe ailleurs. Dans les autorités locales retenues pour cette étude, le processus de planification fonctionnait de manière satisfaisante, largement en raison des bonnes relations entretenues avec les chefs d'établissements, quel que soit leur statut, et de la capacité additionnelle qu'ils pouvaient offrir en période de croissance démographique. L'un des responsables interrogés voyait même dans l'efficacité de ce processus une véritable réussite du gouvernement local. C'est également la tendance qui se dégage de l'étude récente de Sandals et Bryant (2014). Paradoxalement, la fragmentation du système éducatif semble avoir rendu ce rôle de coordination indispensable, rôle que seul un

organisme disposant de données globales, en position de jouer un rôle d'arbitrage, est à même de remplir. Tout est cependant question de proportions : on peut s'interroger sur les conséquences que pourrait avoir le développement à plus grande échelle de *free schools* sur la capacité des autorités locales à remplir leur rôle de planification de l'accueil des élèves.

.... au suivi des performances

Peut-on observer une même présence stratégique des autorités locales dans le domaine de l'efficacité éducative, qu'elles ont pour mission de promouvoir ? Les critères de mesure de la performance établis nationalement sont déterminants pour les établissements comme pour les autorités locales : des résultats inférieurs aux seuils fixés à chaque étape clé de la scolarité peuvent faire basculer une école primaire ou secondaire dans la catégorie des établissements jugés inadéquats (*requires improvement*) et donc à risque d'être transférés d'office à un sponsor pour devenir une *academy*. En revanche le régime auquel sont soumises les *academies* est – pour le moment – moins rigoureux. La publication des résultats aux tests et examens dans les palmarès officiels (*league tables*) est complétée par les rapports d'inspection d'*Ofsted*¹⁷, l'agrégation de ces données permettant également d'évaluer la performance des autorités locales. Aucune privatisation des services d'éducation n'a eu lieu depuis le début des années 2000, mais ces procédures de contrôle et de responsabilisation restent significatives d'une obligation de résultats, et constituent un instrument de pression pour le ministère.

Les autorités locales jouent depuis longtemps un rôle important dans le suivi des performances au travers d'une offre de services diversifiée, qui concerne aussi bien la pédagogie que la gestion des ressources humaines, le management ou le conseil juridique. Elles sont également intervenues en relais d'actions nationales ciblées (*National Literacy Strategy, City Challenge*) pour lesquelles elles recevaient des dotations spécifiques. Depuis 2010 a succédé à ce modèle hiérarchique le concept de *school-to-school improvement*, qui implique un partenariat entre établissements et transfère la responsabilité de l'amélioration des résultats sur les directeurs et leurs conseils d'administration. Le concept théorisé par David Hargreaves induit une vision collective, et non plus seulement individuelle, du processus d'amélioration de l'efficacité des établissements, qui repose sur la création de groupements (*clusters*) d'écoles, une refonte de la formation continue et l'identification de personnes ou structures clés susceptibles de devenir leaders du changement (Hargreaves,

¹⁷ *Office for Standards in Education*, agence gouvernementale chargée des inspections.

2014). Il s'inscrit chez les Conservateurs dans un courant de pensée qui voit dans le localisme une réponse à une bureaucratie à la fois locale et nationale, et aussi un substitut à l'action de l'Etat. Il ne s'agit donc plus pour les autorités locales de piloter les opérations, mais d'occuper une position d'intermédiaire, de facilitateur, en contribuant à la formation de réseaux de coopération inter-établissements organisés de manière souples ou plus formelles.¹⁸

L'ensemble des collectivités visitées soutient le principe de coopération inter-établissement (*school-to-school support*) et y participe à des degrés divers, selon que le leadership est détenu plutôt par les chefs d'établissement ou plutôt par elles-mêmes. Ainsi dans un district londonien, la formation continue des enseignants, qui a une forte dimension pédagogique, est externalisée auprès d'un réseau d'établissements, solution adoptée également dans de nombreuses autres localités (House of Commons, 2013). Cela peut aller, dans deux municipalités étudiées, jusqu'à une prise en charge globale de l'ensemble des services d'amélioration des performances par un consortium à but non lucratif dont les établissements sont actionnaires majoritaires, ce qui conduit à la création d'un marché interne auprès duquel chacun se procure les services dont il a besoin. Le modèle dominant est le plus souvent mixte, conjuguant une offre locale, interne et externalisée, comprenant certains services payants, et une offre commerciale privée.

Malgré ce transfert de gouvernance en direction des établissements, c'est pourtant bien aux collectivités qu'il appartient de fixer des objectifs globaux et chiffrés, en relation avec les critères d'évaluation utilisés lors des inspections. Il s'agit par exemple, dans plusieurs des cas observés, de viser un objectif de 100% des écoles primaires ou secondaires classées dans les deux meilleures catégories (*good* ou *outstanding*), ou de dépasser les seuils de réussite fixés nationalement à diverses étapes du cycle primaire ou secondaire. Pour atteindre ces objectifs des structures spécifiques sont mises en place, sous des appellations diverses : *School Improvement Board*, *Education Improvement Strategy Group*, Si ces dispositifs s'appuient bien sur des collaborations inter-établissements, nous avons pu constater cependant que ces dernières n'en sont qu'un aspect et que l'essentiel des actions destinées à améliorer les résultats des établissements est en fait contrôlé par l'autorité de tutelle, les partenariats

¹⁸ Divers types de partenariats se sont développés : il peut s'agir de fédérations d'écoles comprenant des établissements des deux cycles ou opérant sur un seul cycle, avec une gouvernance commune, ou bien des associations entre écoles qui souhaitent partager des ressources ou des services (par exemple dans le domaine de la formation continue des enseignants, de la pédagogie, du management et du recrutement). Il existe enfin des *Teaching school alliances*, groupements d'écoles autour d'établissements phares désignés et financés pour diffuser les bonnes pratiques et apporter un soutien aux écoles satellites (Woods and Simkins, 2014)

pouvant être plutôt considérés comme des outils au service de la réussite scolaire. Il existe donc une forte tension entre les objectifs du ministère et d'*Ofsted*, qui sont concentrés sur l'amélioration des performances à partir de seuils et d'objectifs nationaux, et la volonté de promouvoir coopération et réseaux d'établissements, qui à eux seuls ne peuvent être suffisamment efficace dans un système d'évaluation à haut risque pour les équipes de direction des écoles. C'est ce que semblait confirmer un commentaire d'un responsable régional, soulignant le manque de cohérence d'*Ofsted*, qui souhaite à la fois voir les autorités locales jouer un nouveau rôle ... et fonctionner comme autrefois (« *Ofsted wants them to be the new and the old LAs* »).

Un dernier point mérite d'être souligné : c'est encore majoritairement - mais pas exclusivement - auprès de leur autorité de tutelle que les équipes de direction se procurent les services de soutien. La plupart des collectivités, malgré des restrictions budgétaires sévères, ont conservé une offre de base (*core offer*), complétée le plus souvent par des services externalisés, en concurrence avec d'autres offres sur le marché. Selon l'enquête menée par Rob Higham et Peter Earley en 2012, les chefs d'établissement citaient alors les autorités locales comme étant leur source principale de fourniture de services (87%), tout en reconnaissant que cette proportion pourrait changer dans les années à venir. Or, plus les critères nationaux d'évaluation des élèves deviennent exigeants, plus les risques d'échec sont élevés pour les établissements, et plus les services locaux sont sollicités pour éviter une reprise de l'école par un sponsor et la sanction d'une « académisation forcée »¹⁹. Du côté des autorités locales, l'intervention est plus directe vis-à-vis des écoles primaires que vis-à-vis du secondaire, mais d'une manière générale tous les établissements font l'objet d'un suivi très rigoureux et sont tenus de rendre compte de leurs progrès. Dans notre échantillon, tous bénéficient par exemple du suivi d'un inspecteur partenaire (*link inspector* ou *school improvement partner*). Nous avons pu constater que les autorités locales s'efforcent en effet d'identifier le plus en amont possible les difficultés des établissements, et même de modéliser leur performance à partir des résultats passés, dans le but d'anticiper les jugements émis par *Ofsted* lors des inspections. Cela donnait lieu à un classement ou une répartition des écoles en trois catégories selon leurs résultats et le type de difficultés rencontrées, certaines étant plus sérieuses que d'autres, par exemple en cas de détérioration des relations dans l'établissement.

¹⁹ Les exigences en termes de résultats aux tests d'évaluation pratiqués aux différentes étapes clés et aux examens ont augmenté à plusieurs reprises depuis 2010. En 2015 le dispositif est devenu plus complexe car on évalue les résultats et le progrès des élèves dans des disciplines plus nombreuses. Selon un rapport du *Times Educational Supplement*, sur les 1983 *academies* de l'enseignement primaire, 570 avaient subi une « académisation forcée » (Vaughan, *TES*, 7 avril 2014)

Ce dispositif permet de diriger les ressources et de cibler les interventions sur les écoles qui en ont le plus besoin, le suivi étant beaucoup plus léger pour les écoles performantes. Dans les cas les plus sérieux, lorsque des manquements graves ou une absence de progrès sont identifiés, les services d'éducation disposent de moyens d'intervention, et peuvent émettre des avertissements ... qui souvent précèdent une intervention du ministère sous la forme d'un changement de statut de l'école. Paradoxalement, l'augmentation des exigences de réussite envers les élèves - et en conséquence les écoles - a pour effet de renforcer le rôle des conseils locaux dans ce domaine stratégique pour tous les acteurs. La notion de risque semble être devenue un des principaux éléments moteurs d'un système devenu plus punitif, ce que soulignent plusieurs des personnes interrogées. Pour les autorités locales, la concurrence avec des prestataires extérieurs semble avoir eu pour effet également de provoquer une réflexion sur la qualité de leurs propres services, et sur l'adaptation et la souplesse de leurs propositions, qui ont parfois été considérées comme leurs points faibles (Parish et al, 2012).

L'examen des dispositifs de soutien et d'intervention mis en place par les collectivités confirme la prééminence d'une politique locale très active en matière d'efficacité éducative, malgré des structures plus modestes et un personnel réduit, politique dans laquelle les partenariats, qu'ils soient à l'initiative des autorités locales ou des écoles, jouent un rôle réel mais non suffisant, particulièrement quand les enjeux sont élevés. Il est significatif de noter que les *academies* ne sont pas exclues de ces dispositifs de suivi, ni des partenariats mis en place. Il est rare que les équipes de direction des *academies* refusent la supervision des services d'éducation de leur secteur. La législation est d'ailleurs ambiguë à ce sujet, puisque les services d'éducation n'ont aucun pouvoir sur ces établissements, mais sont tenus de veiller à la bonne performance de toutes les écoles. Dans le suivi des résultats scolaires, comme dans la planification de la scolarisation, le rôle de gouvernance des conseils locaux semble donc s'étendre au-delà des fonctions statutaires qui lui sont attribuées depuis 2010, d'une manière qui ne semble pas avoir été anticipée par le gouvernement. Il n'est pas certain cependant que ce soit une tendance durable : le développement de *free schools* et de chaînes d'*academies*, fonctionnant de manière beaucoup plus indépendante et privilégiant leurs propres réseaux et prestataires, pourrait à plus long terme modifier un mode de fonctionnement reposant largement sur la qualité des relations entre individus, et pour les autorités locales sur la rentabilité de l'offre qu'elles pourront proposer à un nombre beaucoup plus réduit d'établissements.

L'action socio-éducative : rationalisation et contradictions

La contradiction entre responsabilités élargies et financements en baisse est particulièrement visible dans le domaine socio-éducatif, où la fragilité de la position des conseils locaux est plus sensible que dans celui de l'efficacité de l'école. Le Livre Blanc *The Importance of Teaching* (2010) met l'accent sur leur rôle de défenseurs des groupes vulnérables, terme qui désigne principalement les jeunes en situation de handicap, nécessitant une assistance spécifique ou à risque de décrochage scolaire, et sur leur responsabilité en matière de protection de l'enfance. Mais la baisse globale des financements, estimée à 37% pour la période 2010-2011 à 2015-2016, impose le renoncement à une offre universelle dans laquelle les autorités locales jouaient encore, jusqu'en 2009, un rôle de fournisseur direct de services, aux côtés des associations (Hulme et al, 2013). Cette évolution s'accompagne d'un nouveau processus d'allocation des ressources directement aux établissements - désormais placés en première ligne - dans le cadre du *Dedicated Schools Grant*. Conséquence du transfert des budgets, le rôle de commissionnaire des conseils locaux se développe également dans ce secteur. Dans un des cas étudiés, la gestion des écoles spéciales (*special schools*) était même totalement externalisée et confiée à une fondation privée (*Academy Trust*). Ce sont les établissements qui se procurent les services spécialisés dont ont besoin leurs élèves auprès des divers prestataires sur le marché, ce qui rend plus complexe la coordination des actions et le suivi des progrès des élèves. Les autorités locales ne détiennent plus aucun pouvoir formel sur les *academies* et *free schools* en ce qui concerne l'accueil et la qualité de la prise en charge des élèves présentant des besoins spécifiques. Tout repose donc, dans ce domaine également, sur la qualité des relations et des échanges d'information avec les équipes de direction de ces écoles.

En ce qui concerne les services à l'enfance, nous avons pu constater que deux impératifs dominant : rationalisation de l'offre et intervention ciblée. L'effort porte sur les groupes susceptibles d'être les plus « à risque », par exemple les familles considérées comme dysfonctionnelles (*troubled families*), les élèves exclus, et sur des objectifs de santé publique (réduction de l'obésité ou des consommations de tabac ou de drogues, prévention des comportements à risque). Cette rationalisation se manifeste dans tous les aspects de l'action socio-éducative : pour éviter la fermeture des centres pour l'enfance (*Children's centres*) on procède à leur regroupement autour d'un noyau central situé dans un des centres, les autres ne proposant désormais que des activités spécialisées. Elle peut aller jusqu'à un retrait des collectivités de certains domaines, tels les programmes éducatifs et sociaux pour la jeunesse

(*youth programmes*) et les services extra-scolaires et médicaux–sociaux mis en place par le *Children Act* de 2004 (*extended services*) qui, faute de financements, sont désormais proposés de manière individuelle par les établissements, sans organisation coordonnée.

En dépit de ces fortes contraintes, la protection des groupes vulnérables et plus généralement le bien-être des enfants (*welfare*) demeurent un aspect fondamental de la mission des autorités locales, et, pour plusieurs des collectivités étudiées, constituent une préoccupation majeure en raison de l'augmentation du nombre d'enfants présentant des difficultés d'apprentissage, des troubles légers du comportement ou des handicaps plus sévères²⁰. Cette tendance se traduit par une augmentation importante des coûts, à un moment où leurs ressources sont en forte baisse. Outre les mesures visant à cibler les interventions, elles ont répondu à ces contraintes budgétaires par la fusion ou la réorganisation des services éducatifs et sociaux, et surtout par des réductions d'effectifs, de sorte que certains commentateurs ont pu parler d'intégration dictée par la politique d'austérité. Les dernières réformes introduites par le *Children and Families Act* de 2014 confirment le passage à un rôle de gouvernance associant les organismes du secteur de la santé et de la protection sociale, les autorités locales étant désormais responsables de la santé publique et du bien-être des jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans. Paradoxalement le périmètre d'action des autorités locales ne cesse de s'étendre dans ce domaine alors même que leurs marges de manœuvre décisionnelles sont strictement encadrées et leurs capacités de financement incertaines sur le long terme²¹ : selon le comité des finances publiques (*Public Accounts Committee*) de la Chambre des Communes, le ministère reconnaissait en 2014 que les économies issues de gains d'efficience avaient atteint leurs limites et que seules les modalités de distribution des services pouvaient encore être rationalisées (House of Commons, 2015).

Vers une reconquête d'influence ?

Les tendances analysées dans les pages précédentes permettent de mettre en évidence, sous la diversité des situations observées pour cette enquête, des caractéristiques communes à la réponse des conseils locaux au défi de l'autonomie. La première de ces caractéristiques est leur adaptation aux nouvelles conditions d'exercice de leurs responsabilités, et ce dans le contexte d'une politique d'austérité : la prééminence d'un système de responsabilisation et de

²⁰ La moyenne nationale est évaluée à 20.7% (DfE, *Special Educational Needs in England*, janvier 2014)

²¹ Depuis 2012 les conseils locaux peuvent conserver une partie de la taxe professionnelle, mesure qui les incite à développer l'activité économique mais favorise les régions les plus riches et ne constitue pas une source de revenus stable.

contrôle à chaque échelon du système, signe d'une centralisation toujours aussi prégnante, ne leur laisse sans doute pas d'autre choix. Le ministère peut à tout moment annuler une décision prise localement, par exemple dans le cas d'un refus du conseil d'administration d'un établissement de changer de statut. Cette adaptation, parfois teintée de résignation, se traduit par un pragmatisme des dirigeants locaux, qui tentent de tirer parti des possibilités offertes par la législation, et même parfois de contourner les obstacles réglementaires²². Une *realpolitik*, teintée d'opportunisme, semble donc l'emporter sur un positionnement idéologique et gagne également l'enseignement confessionnel, incorporé au secteur public (*voluntary-aided schools*). Dans un contexte de transition, où le positionnement des acteurs évolue et où l'incertitude domine, le gouvernement local exerce une influence indirecte, un *soft power* qui repose sur les relations qu'il entretient avec ses partenaires traditionnels, chefs d'établissement, diocèses, inspectorat, et avec les nouveaux entrants sur le marché (*Teaching Schools*, réseaux philanthropiques, entreprises éducatives, ...). En témoigne ce commentaire de la directrice des services d'éducation d'une des municipalités étudiées : « Les autorités locales ont un très faible contrôle sur l'éducation, très peu de pouvoir véritable, mais beaucoup d'influence »²³, opinion partagée par plusieurs de ses confrères. Cette influence est le résultat de plusieurs facteurs : d'une part la démonstration faite par les services d'éducation de leur compétence dans la gestion des places et le suivi des performances, d'autre part une sorte de vide institutionnel qui conduit comme nous l'avons vu des établissements autonomes mais finalement isolés à maintenir, voire renforcer les liens avec leur autorité de tutelle. D'autant que la hausse continue des critères d'évaluation et l'importance des enjeux finit par générer un sentiment d'anxiété parmi les équipes de direction. Ainsi les dernières réformes concernant la mesure de la performance des élèves fragilisent un plus grand nombre d'écoles primaires et secondaires, jusqu'alors correctement évaluées. On relève enfin, dans certaines régions et en particulier dans le nord de l'Angleterre, selon de nombreux commentaires, un fort sentiment d'attachement à la communauté locale, qui donne du sens à l'action d'un gouvernement local élu, même si elle fait parfois l'objet de critiques.

Ce *soft power* signale-t-il l'émergence de véritables politiques locales? Peut-il compenser la perte de pouvoir des collectivités? La lecture des programmes pluri-annuels intitulés *Children and Young People's plans*, fait apparaître l'existence de stratégies locales qui

²² Par exemple en proposant à un établissement de se porter candidat pour créer une « succursale » en réponse au besoin d'un nouvel établissement afin d'éviter l'implantation d'une nouvelle *academy* ou *free school*.

²³ "LAs have little control over education, very little real power, but a great deal of influence".

diffèrent d'un comté à un autre, sans être toujours rattachées à une appartenance partisane. Ces documents, qui sont aussi des instruments de communication auprès des familles, présentent les priorités locales dans le domaine éducatif et social, priorités déterminées par les problèmes spécifiques rencontrés sur le terrain (pauvreté, précarité, inégalités infra-territoriales...). Mais compte tenu de la diminution des ressources des collectivités, ils peuvent aussi se lire « en creux », en référence à ce qu'elles ne peuvent plus faire²⁴. Deux éléments semblent plus significatifs de la capacité à porter un projet local : l'importance de la majorité détenue et la qualité du leadership : une majorité claire permet en effet, comme l'indiquaient plusieurs des personnes interrogées, d'imposer une politique, et dans certains cas de prendre des décisions difficiles, par exemple sur des réorganisations et fermetures de classes, sans craindre leur impopularité.

De même un leadership affirmé, porté par un exécutif fort, comme c'est le cas dans deux des localités visitées, a pour effet de placer des projets spécifiques au premier plan de l'action locale. L'une des municipalités étudiées, située dans une des régions les plus défavorisées d'Angleterre, offre l'exemple d'une véritable stratégie locale, qui s'est développée à la suite de l'élection d'un maire et de la création d'une commission pour l'éducation impliquant les établissements et les services d'éducation. Cette commission a fixé les grandes orientations de la politique municipale : approche inclusive envers tous les établissements, indépendamment de leur statut, renforcement de la formation initiale des enseignants, action pédagogique en faveur de la lecture, financement de douze nouvelles écoles. C'est un autre programme qui est mené dans une agglomération du sud-ouest, avec une forte priorité à l'employabilité des jeunes et au renforcement des liens entre entreprises et écoles, dans le cadre d'un projet de régénération économique. Il ne faut cependant pas surestimer le degré d'innovation et d'autonomie des politiques locales. L'examen des plans stratégiques, sur un échantillon certes limité, montre bien que les objectifs sont très largement alignés sur les orientations nationales. On y retrouve des thèmes tels que la réduction des écarts de performance entre élèves, la réduction du nombre de jeunes sortis du système éducatif (*NEETS*), le développement de l'enseignement préélémentaire, des objectifs de santé publique et de protection de l'enfance. L'innovation est surtout perceptible dans les formes que prennent les partenariats encouragés ou pilotés par les autorités locales, par exemple autour du concept de *family of schools* dans plusieurs localités, et dans les méthodes utilisées pour maintenir une offre de service avec des effectifs réduits.

²⁴ L'abandon d'une offre de services universelle en est un exemple.

Au-delà de l'aspect opérationnel, cette coopération inter-établissements sous forme de fédérations, trusts ou regroupements moins formels témoigne de la recherche par l'ensemble des participants d'une plus grande cohérence, comme le souligne R. Hatcher (2014). Pris entre centralisation et autonomie, les conseils locaux ont donc la capacité d'infléchir les orientations nationales en fonction du contexte, mais dans un cadre qui demeure prescriptif et limite leurs capacités d'innovation. Toute l'architecture du système repose en effet sur un régime de contrôle et d'évaluation (*accountability*), qui détermine l'ensemble de l'action locale et ne laisse – ironiquement - que peu d'autonomie aux services d'éducation, alors que les restrictions financières pèsent fortement sur la politique éducative à tous les échelons.

Conclusion

Les autorités locales ont démontré qu'elles disposaient d'atouts non négligeables pour occuper un espace intermédiaire en mutation : d'une part leur ancrage dans les territoires, par opposition à des organisations qui n'ont pas d'enracinement local, d'autre part la maîtrise des données concernant la scolarisation, qui leur permet d'avoir une image complète et détaillée de la capacité d'accueil des établissements, de leurs performances, des caractéristiques de la population scolaire. Aucun autre organisme ne peut disposer d'une telle source d'informations statistiques, essentielles pour la planification de l'action locale. A cela s'ajoutent des relations plutôt positives avec les équipes de direction. Cependant leur influence repose sur l'existence de réseaux et de contacts impliquant divers acteurs, contacts qui peuvent être éphémères. Malgré une réelle influence sur le terrain ces atouts ne semblent pas suffisants pour opérer une réinvention de leur rôle qui irait au-delà d'un alignement sur les objectifs nationaux et leur permettrait d'inscrire dans les faits, et non pas seulement dans la rhétorique, une véritable « vision » locale.

Pour l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de cette étude, les autorités locales ne sont pas menacées de disparition, ne serait-ce que parce qu'elles conservent un rôle central dans la gestion des élèves présentant des besoins spécifiques ou des handicaps : elles seules en effet sont en charge de l'évaluation des handicaps (*statementing*) et sont en mesure de coordonner les actions de prévention et de protection de l'enfance. On peut penser également que ce n'est pas là un secteur qui intéresse les prestataires de services du secteur privé, car le rapport investissement/bénéfice n'y est certainement pas aussi favorable que dans les activités

courantes d'enseignement et de management. Mais c'est peut-être là aussi que réside le danger le plus important pour les collectivités : celui d'être relégué de fait, par le développement du secteur public indépendant fonctionnant de manière autonome et la montée en puissance d'autres instances possibles de régulation (*Teaching Schools, National Leaders of Education, academy chains ...*), à une fonction de protection sociale centrée sur le secteur des *SEND (Special Educational Needs and Disabilities)* et sur la protection des groupes dits vulnérables, et plus éloignée des problématiques éducatives. Ce risque de marginalisation est renforcé par l'insistance récente sur le rôle des conseils locaux dans l'organisation des services de protection de l'enfance et de la jeunesse. La dichotomie entre responsabilités élargies et pouvoir effectif demeure au cœur du débat. Dans un système éducatif fragmenté, il semble que la reconquête d'un pouvoir réel sur l'éducation de ces enfants qu'évoque Alan Wood, ne puisse provenir que d'un changement de paradigmes politiques.

Bibliographie

- ASSOCIATION OF DIRECTORS OF CHILDREN'S SERVICES (ADCS) (2012). *The changing shape of children's services*. ADCS / National College, 2012. En ligne : < <http://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/2103>> (consulté le 23 août 2015).
- BALL S.J. (2013). *The education debate*. Bristol : Policy Press.
- BUISSON-FENET H. et PONS X. (2011). *Les pratiques d'évaluation externe des établissements scolaires en France, au Royaume-Uni et en Suisse : vers des figures de l'État éducateur contemporain en Europe*. [Rapport], 2011.
- CROSSLEY-HOLLAND J. (2012). *The Missing Link: the evolving role of the local authority in school improvement*. Association of Directors of Children's services, 2012.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (1988). *Education Reform Act 1988*. HMSO, 1988.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1996). *Education Act 1996*. HMSO, 1996.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION (2010). *The Importance of Teaching. The Schools White Paper 2010*. London : The Stationery Office.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION (2014). *Children and Families Act 2014*. The Stationery Office, 2014.
- GANN N. (2014). « Educating Ethics: the probity of school governance ». *FORUM*, vol. 56, n°3, p. 485-498.
- HARGREAVES D. (2014). « A self-improving school system and its potential for reducing inequality ». *Oxford Review of Education*, vol. 40, n° 6, p. 696-714.
- HATCHER R. & JONES K. (eds.) (2011). *No Country for the Young: Education from New Labour to the Coalition*. London : The Tufnell Press.

- HATCHER R. (2014). « Local authorities and the school system : the new authority-wide partnerships ». *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 42, n°3, p. 355-371.
- HIGHAM R. & EARLEY P. (2013). « School autonomy and government control »; *Educational Management Administration & Leadership*, vol 41, n°6, p.701-717.
- HOUSE OF COMMONS EDUCATION COMMITTEE (2013). *School partnerships and cooperation. Fourth Report of Session 2013-2014*. London : The Stationery Office, 6 novembre 2013. En ligne : <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/269/269.pdf>> (consulté le 13 juillet 2015).
- HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2014). *Financial Sustainability of local authorities. Thirty-fourth report of session 2014-2015*. London : The Stationery Office, 28 janvier 2015. En ligne : <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubacc/833/833.pdf>> (consulté le 29 septembre 2015).
- HULME R., MCKAY J. & CRACKNELL D. (2013). « From commissar to auctioneer? The changing role of directors in managing children's services in a period of austerity ». *Educational Management Administration & Leadership*, publié en ligne le 24 octobre 2013, p.1-15.
- KEATING A., MARSHALL H.& RUDD P. (2009). *Local Authorities and School Improvement: the Use of Statutory Powers* (LGA Research Report). Slough: NFER. En ligne : < <https://www.nfer.ac.uk/publications/LGI01/LGI01.pdf> > (consulté le 25 août 2015).
- LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2014). *The council role in school place planning*. Local Government Association, March 2014. En ligne : < www.local.gov.uk/...place.../998e5667-6218-4a94-aa57-2633010edc51 > (consulté le 19 août 2015).
- LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2015). *Making sure every child has a place at a good local school*. Local Government Association, March 2015. En ligne : <http://www.local.gov.uk/publications/-journal_content/56/10180/7153967/PUBLICATION> (consulté le 25 août 2015).
- LUBIENSKI C. (2014). « Remaking the middle: dis-intermediation in international context ». *Educational Management Administration & Leadership*, vol.42, n°3, p.423-440.
- MONS N. (2010). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*. Paris : PUF.
- OZGA J. & LAWN M. (2014). « Inspectorates and Politics: the trajectories of school inspection in England and Scotland. », *Revue française de pédagogie*, n° 186, janvier 2014, p. 11-21.
- PARISH N., BAXTER A. & SANDALS L. (2012). *Action research into the evolving role of the local authority in education*. ISOS Partnership/Department for Education, juin 2012. En ligne : <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184055/DFE-RR224.pdf > (consulté le 29 août 2015).
- REY O. (2013). « Décentralisation et politiques éducatives ». *Dossiers d'actualité Veille et Analyses*, n° 83, avril 2013.
- SANDALS L. & BRYANT B. (2014). *The evolving education system in England: a "temperature check"*. Department for Education - Isos Partnership , July 2014.
- SCHEERENS J. & MASLOWSKI R. (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ? », *Revue française de pédagogie*, n°164, juillet-septembre 2008, p. 27-36.

- SMITH P. & ABBOTT I. (2014). « The contrasting experiences of two Midlands cities to the Academies Act 2010 ». *Educational Management Administration and Leadership*, vol 42, n° 3, p. 341-354.
- STEWART H. (2013). « Do local authorities still have a role ? ». *Local Schools Network*, 9 février 2013. En ligne : <<http://www.localschoolsnetwork.org.uk/2013/02/do-local-authorities-still-have-a-role>> (consulté le 14 novembre 2014).
- STEWART H. (2014) « An era of continuing change – reflections on local government in England 1974-2014 ». *Local Government Studies*, vol. 40, n°6, 2014, p. 835-850.
- TOMLINSON S. (2005). *Education in a Post-Welfare Society* (Second edition). Berkshire : Open University Press/McGraw-Hill Education.
- WOODS P. & SIMKINS T. (2014). « Understanding the local: Themes and Issues in the Experience of Structural Reform in England ». *Educational Management Administration & Leadership*, vol 42, n°3, p.324-340.
- WATERMAN C. (2014). “Local government and local governance: 1944-2011». *Local Government Studies*, vol. 40, n° 6, 2014, p. 938-953.