



Miranda

Revue pluridisciplinaire du monde anglophone /
Multidisciplinary peer-reviewed journal on the English-
speaking world

10 | 2014

Images on the Move: Circulations and Transfers in film

Gouverner et construire : le difficile dialogue entre pouvoir central et gouvernement local et ses conséquences sur les programmes de construction scolaire en Angleterre (1997-2010)

Françoise Granoulhac



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/miranda/6348>

DOI : 10.4000/miranda.6348

ISSN : 2108-6559

Éditeur

Université Toulouse - Jean Jaurès

Référence électronique

Françoise Granoulhac, « Gouverner et construire : le difficile dialogue entre pouvoir central et gouvernement local et ses conséquences sur les programmes de construction scolaire en Angleterre (1997-2010) », *Miranda* [En ligne], 10 | 2014, mis en ligne le 23 février 2015, consulté le 16 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/miranda/6348> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/miranda.6348>

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2021.



Miranda is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Gouverner et construire : le difficile dialogue entre pouvoir central et gouvernement local et ses conséquences sur les programmes de construction scolaire en Angleterre (1997-2010)

Françoise Granoulhac

- 1 L'association des termes « gouverner » et « construire » nous invite à nous interroger sur les relations entre l'action des responsables politiques et la construction de l'espace public, ici les lieux d'enseignement, et sur les fonctions assignées à l'école. Jusqu'à une époque très récente, le développement de la scolarisation à l'échelle d'une nation ne pouvait s'envisager sans la création de lieux spécifiques dédiés à l'enseignement et à l'étude, et l'introduction des technologies de l'information n'a pas — encore — substitué d'espace virtuel à l'espace scolaire que connaissent les élèves des cycles primaires et secondaires. Les murs de l'école ont ainsi porté témoignage des grandes étapes de l'histoire de l'éducation depuis l'introduction de la scolarité obligatoire : des *Board Schools* aux écoles de l'après-guerre ou à l'école ouverte, en France comme en Grande-Bretagne, le caractère architectural de l'édifice et l'agencement de l'espace intérieur ont incarné une représentation de l'éducation et des rapports sociaux. C'est en outre de la fin du 19^{ème} siècle et des premiers programmes de *Board Schools* que date l'émergence en Angleterre, et précisément au *London School Board*, d'une « architecture de secteur public » (Saint 2004, 4) d'abord à l'échelon local puis à l'échelon national. Pour apprécier comment gouverner et construire se conjuguent, comment les impératifs démographiques, la volonté politique, les contraintes économiques — ou parfois les manœuvres politiciennes — affectent les programmes de construction, c'est donc la dynamique des relations entre les acteurs impliqués dans la réalisation des projets qu'il nous faut considérer. Cet article se propose d'analyser la genèse des

programmes de construction scolaire du point de vue des acteurs institutionnels en interrogeant le dialogue, souvent difficile, qui s'établit entre les deux niveaux d'administration. Au centre de ce jeu d'acteurs se trouvent les enjeux financiers et surtout les enjeux éducatifs : quelles conceptions de l'école sont débattues ? Un consensus peut-il se dégager entre des partenaires dont les objectifs sont souvent divergents ? Quelles alternatives sont proposées ? Enfin, l'analyse des processus de décision montre comment l'exercice même de la décentralisation est mis à l'épreuve, et parfois transformé, comme en témoigne à partir des années 2000 la politique menée par le *New Labour*.

- 2 Compte tenu des différences de structures qui existent entre les systèmes éducatifs des quatre nations britanniques, cette étude portera essentiellement sur la situation anglaise, examinée sur une période de treize ans, de 1997 à 2010, qui couvre les trois mandatures travaillistes¹. Il convient cependant de préciser le cadre dans lequel ce dialogue s'est établi au cours des deux dernières décennies du 20^{ème} siècle, marquées par des réformes qui posent les fondements d'une nouvelle redistribution des pouvoirs entre le local et le national. Enfin il sera ponctuellement fait référence à l'Ecosse², et en contrepoint à la France, où l'Etat centralisateur a paradoxalement accordé aux régions, au cours de la même période, une large autonomie dans la gestion du patrimoine scolaire.

Le cadre institutionnel

- 3 Les structures qui régissent les relations entre l'administration centrale et le gouvernement local et qui ont beaucoup évolué depuis vingt-cinq ans sont issues de l'*Education Act* de 1944. Il s'agissait alors de clarifier la répartition des compétences et de mettre en place un système national d'enseignement, administré à l'échelon local. Cette décentralisation fondatrice s'applique à l'ensemble des domaines de la politique éducative : définition des programmes, emploi, formation et services divers (transports, cantines scolaires). A ce titre les autorités locales sont aussi propriétaires des bâtiments et administrent leur patrimoine immobilier, bénéficiant pour cela de financements accordés par le ministère³ mais également des ressources issues de la fiscalité locale. Il s'agit donc d'une réelle décentralisation et non pas seulement d'une déconcentration administrative. Ce cadre institutionnel a plusieurs avantages : comme l'ont montré les historiens de l'architecture et de l'éducation (Saint 1987, 225-229, Burke 2010, 74, Woolner *et al* 2005, 19-20), l'autonomie importante des structures locales favorise les contacts entre pédagogues, architectes et responsables de l'éducation, tandis que la création de services d'architecture publique au ministère comme dans les régions facilite la circulation des idées et permet de bénéficier de l'expérience acquise. Il n'est pas rare que les architectes de l'*Architects and Building Branch* au ministère participent à des projets initiés par les conseils locaux⁴ et assurent la diffusion des bonnes pratiques dans leurs publications. C'est donc un dialogue à la fois horizontal, entre les acteurs sur le terrain, et vertical, entre les deux niveaux d'administration, qui s'établit.⁵
- 4 Une conséquence de cette répartition des pouvoirs et de l'autonomie locale est la diversité des types d'établissement et des typologies architecturales : il n'existe pas en Angleterre, même lorsque le modèle de la *comprehensive school* domine⁶, une quelconque « école nationale » et pas davantage de plans-types, comme on le verra en France dans

les années soixante. Les collectivités locales bénéficient également du fait que l'éducation en général, et les programmes de construction scolaire en particulier, restent entre les mains d'experts et ne sont guère soumis à l'intervention des politiques (Gordon *et al* 1991, 66). Ce dialogue n'est cependant pas sans heurts, et pendant les années cinquante fonctionne souvent selon le principe de la carotte et du bâton, notamment lorsque l'adoption des systèmes de construction industrialisés est envisagée (Saint 2004, 14)⁷. Citons également les relations tendues, dès cette époque, entre les services du ministère et le *London County Council (LCC)*, les projets idéalistes et militants des architectes londoniens s'accommodant mal des contrôles des coûts imposés par le gouvernement.

- 5 A une situation qui génère des tensions mais ne remet pas en cause l'équilibre des pouvoirs, vont succéder, dans les années quatre-vingt et de manière plus marquée à partir de 1988, des relations beaucoup plus conflictuelles. L'*Education Reform Act* (1988) conduit à la création d'un quasi marché de l'éducation fondé sur l'autonomie d'établissements désormais concurrents et sur le libre choix de l'école par les familles. C'est donc, après la responsabilité des programmes, l'organisation de la scolarisation sur son territoire qui échappe progressivement au gouvernement local : l'abolition de la carte scolaire s'accompagne de la création d'un secteur public indépendant avec l'introduction des *Grant Maintained Schools* en 1988, suivie sous l'administration travailliste, à partir des années 2000, par les *City Academies*, puis les *Academies*. Ce nouveau type d'établissements publics n'est pas soumis à la tutelle des autorités locales et bénéficie de dotations directes du gouvernement ainsi que de l'aide financière d'un sponsor issu du secteur privé ou associatif, de sorte que certains commentateurs parlent de « *government schools* » (Hatcher 2011, 30). Ces écoles secondaires, dont l'expansion s'accélère au cours du deuxième mandat travailliste, sont également propriétaires de leurs locaux.⁸ Enfin, depuis l'introduction en 1988 du *Local Management of Schools*, la gestion du budget des établissements publics est déléguée aux conseils d'administration qui peuvent ainsi engager eux-mêmes des travaux d'entretien ou de rénovation courants.
- 6 En une trentaine d'années, et sous des administrations différentes, le gouvernement local est ainsi passé du rôle d'acteur majeur de la politique éducative — on parle de *provider*⁹ — à celui de prestataire de services (*commissioner of services*) et de régulateur (*commissioner of school places*). Les ouvertures de classe et la création même d'établissements peuvent être initiées par des groupes privés ou des organismes associatifs et non plus seulement par les autorités locales dont le rôle est désormais de défendre les intérêts des familles.¹⁰ Cette évolution vers l'ouverture du marché à de nouveaux entrants qui conforte la position des réseaux et consortia privés dans le secteur éducatif empiète sur la capacité du gouvernement local à faire entendre sa voix dans les décisions qui concernent son patrimoine immobilier.¹¹

Les enjeux : le contrôle des financements

- 7 Dans ce cadre institutionnel en mutation, le premier enjeu du dialogue concerne le niveau et l'équité des financements. A l'époque où en France, départements et régions commencent à engager des sommes importantes dans la rénovation des bâtiments¹², les collectivités locales anglaises sont asphyxiées financièrement par la politique de réduction des dépenses publiques engagée par le gouvernement conservateur, ce qui se

traduit par une dégradation du parc immobilier. Plusieurs rapports seront publiés au cours de cette période par le *National Audit Office* et l'*Audit Commission*¹³ pour dénoncer le manque de moyens financiers accordés aux autorités locales, et aussi les erreurs de gestion de ces dernières, les deux échelons se rejetant la responsabilité de la situation. Le contrôle des ressources représente un enjeu essentiel, car c'est cette autonomie financière qui rend la décentralisation réellement opérationnelle. Or, à l'inverse des régions françaises qui peuvent compléter les transferts étatiques par des ressources issues de la fiscalité locale, les collectivités locales britanniques ont une marge de manœuvre réduite. Dès 1980 les dépenses d'investissement sont fortement encadrées et soumises à une limitation des autorisations d'emprunt. C'est ensuite l'augmentation de la fiscalité locale qui est plafonnée à partir de 1984 (*Rates Act*) : la procédure de *rate-capping* permet au gouvernement de restreindre les dépenses des conseils locaux en contrôlant le niveau d'imposition. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix l'écart se creuse entre les besoins exprimés par les autorités locales et les moyens qui leur sont accordés : ainsi en 1994, selon un rapport publié par le parti travailliste, l'ensemble des *LEA*¹⁴ en Angleterre ne reçoit que le quart des crédits demandés¹⁵. De plus le calcul des dotations prend en compte le nombre d'élèves et non pas l'état des bâtiments ou les besoins pédagogiques, ce qui pénalise particulièrement les autorités métropolitaines¹⁶ dont le patrimoine immobilier est important et ancien. Un jeu de pressions s'établit alors entre gouvernement local et pouvoir central, dont la presse se fait l'écho.¹⁷ Il faudra attendre le changement de gouvernement pour voir les dépenses d'investissement passer de 600 millions de livres en 1995-1996 à plus de six milliards de livres en 2007-2008, soit une progression de 12,9% par an en moyenne entre 1998 et 2008 (Chowdry et Sibieta 2011, 6).

- 8 Si les investissements progressent régulièrement à partir de 1998, c'est aussi parce que le recours aux partenariats publics privés permet d'engager des financements importants sans que ces dépenses apparaissent dans les comptes de la nation. Mais la *Private Finance Initiative*, en déléguant à des consortia privés le financement, la construction et l'entretien des bâtiments pour une durée de 30 ans contre le paiement d'une rétribution mensuelle par les *LEA*, se révèle un dispositif coûteux sur le long terme. Largement utilisée dans les services publics par les Conservateurs comme par les Travaillistes¹⁸, ainsi qu'en Ecosse, elle a également pour effet de transférer la responsabilité des programmes — donc la maîtrise d'ouvrage — à ces consortia, accélérant ainsi la disparition des services d'architecture internes.
- 9 Une deuxième contrainte, pour les autorités locales, est liée jusqu'en 2010 à la fragmentation extrême des financements. La multiplication des dotations ciblées en fonction des priorités définies au ministère crée un effet d'empilement qui contribue surtout à creuser les écarts entre les collectivités qui savent tirer parti de ces opportunités et les autres. Ces dotations sont accordées pour l'ouverture des classes (*Basic Need*), pour la modernisation des équipements (*suitability*) ou des opérations destinées à certains publics, par exemple le *Specialist Schools programme*, *Excellence in Cities*, *National Challenge*, *Sure Start/Children's Centres*, sans compter les opérations ponctuelles et les dotations directes accordées aux établissements (James, 2011, 9-10). Mais surtout ce pilotage par projet et appel d'offres, caractéristique de la nouvelle gestion publique, accentue le contrôle exercé sur les financements et indirectement sur l'orientation des projets. Il est ainsi possible d'avoir accès à des crédits affectés aux

équipements informatiques, ou ciblés sur des établissements en forte difficulté, alors que d'autres priorités peuvent exister sur le territoire.

Quel projet pour l'école de demain ?

- 10 Un deuxième point essentiel du débat concerne le projet éducatif qui accompagne les programmes de construction scolaire. Dans une société post-fordiste où le principe du « one-size fits all »¹⁹ n'est plus d'actualité, a fortiori en Angleterre où la diversité est un fait acquis depuis longtemps, quelle discussion s'engage entre les acteurs sur les principes qui doivent guider la conception des bâtiments scolaires et l'organisation de la scolarisation sur le territoire local ? Une occasion de répondre à cette question nous est donnée avec le cas exemplaire que constitue le lancement en 2003 de *Building Schools for the Future*, programme phare de la politique éducative du *New Labour* qui fait justement l'objet d'un financement spécifique. Il est prévu de remplacer ou rénover sur une durée de dix-huit ans, donc à l'horizon 2020, les 3500 écoles secondaires anglaises, pour un investissement initialement fixé à 45 milliards de livres mais qui sera réévalué à environ 55 milliards de livres. L'enseignement primaire et le secteur du *Further Education*²⁰ font l'objet de projets similaires mais d'envergure plus limitée. A nouveau, pour la seconde fois depuis 1945, le gouvernement semble placer la rénovation du patrimoine immobilier dans une perspective éducative et sociale, puisque l'objectif affiché est bien de transformer l'enseignement (*educational transformation*), en faisant des bâtiments un des leviers de la réussite éducative et même de la cohésion sociale (DfES, 2004, 30). Si le pilotage est national, la mise en œuvre, la "vision" doivent être locale et refléter en théorie les priorités décidées sur le terrain. Mais on peut se demander, au-delà du discours, ce qu'il en est réellement et quelle est la part prise par les autorités locales dans la définition de l'« école de demain »²¹.
- 11 Il est difficile de savoir exactement dans quelle mesure les collectivités locales adhèrent au projet de transformation de l'enseignement, car les réticences ou les critiques n'apparaissent parfois qu'en filigrane dans les sources disponibles ou sont formulées avec prudence par les intéressés. Plus explicites sont les prises de position des organismes qui les représentent, la *Local Government Association* et l'*Association of Directors of Children's Services* en ce qui concerne les services éducatifs²². Sans conteste *Building Schools for the Future* représente pour les responsables du patrimoine immobilier l'occasion tant attendue de rénover des bâtiments dégradés ou de moderniser des locaux inadaptés, par exemple construits sur plusieurs sites, et de favoriser l'inclusion des élèves handicapés. Il devient enfin possible de résoudre de manière systématique et planifiée des problèmes d'entretien constamment reportés faute de moyens. Le programme est appréhendé de manière pragmatique mais en fonction des priorités définies par le pouvoir central et précisées dans le livre blanc *Better Schools, Higher Standards* puis dans l'*Education and Inspections Act* de 2006 : cela signifie en particulier augmenter la capacité des écoles les plus demandées, prévoir des travaux d'extension, de nouvelles ouvertures de classe, fermer les établissements en échec ou en sous-effectif ou opérer des fusions et créer des « bassins de formation »²³ pour les 14-19 ans. Il s'agit donc principalement d'une adéquation de l'offre à la demande dans un marché qui est désormais « tiré par la demande » (*demand-led*)²⁴, et s'il y a convergence avec le gouvernement elle se trouve bien dans la nécessité de satisfaire les familles, c'est-à-dire aussi des électeurs, et d'améliorer les résultats

scolaires, car les établissements et leur autorité de tutelle sont évalués régulièrement par *Ofsted*, l'organisme d'inspection.

L'instrument du dialogue : les documents *Strategy for Change*

- 12 Pour comprendre comment le dialogue s'établit et comment les autorités locales y contribuent il est utile d'examiner les documents élaborés par les conseils locaux, intitulés *Strategy for Change*, qui définissent le projet éducatif local. Ces documents, qui constituent l'instrument du dialogue avec le ministère, suivent une feuille de route très normative commune à tous. Ils font l'objet de plusieurs « aller-retour » entre les deux niveaux d'administration avant approbation finale. Les responsables des projets au niveau local doivent en effet donner des assurances que les objectifs fixés au ministère vont être atteints. Il y a là une uniformisation des procédures — les détracteurs évoquent une *check-list* contraignante — assez étonnante dans un contexte national où règne par ailleurs la diversité. On retrouve donc dans les documents produits par les autorités locales de nombreuses similitudes ainsi qu'un discours assez stéréotypé calqué sur la terminologie des documents de référence. Certains concepts (*personalised learning, flexibility*)²⁵ ou catégorisations (*vulnerable / at risk groups*)²⁶ ne sont pas discutés alors qu'ils ont d'importantes implications sur la conception des espaces d'enseignement : jusqu'à quel point l'enseignement doit-il être individualisé, voire « customisé » ? Pour qui — et par qui ? Il semble que ce soit en priorité pour les publics désignés comme vulnérables : élèves bénéficiaires de repas gratuits, enfants en très grande difficulté scolaire, jeunes placés en famille d'accueil et jeunes « décrocheurs ». Comment réconcilier ces parcours personnalisés et les exigences des programmes et des examens ? Quant à la conception de l'espace, la flexibilité ne peut-elle pas conduire, comme le suggèrent Rosie Parnell et Lisa Procter, à d'autres formes d'uniformisation du cadre scolaire, ou à un retour aux espaces conçus en « aire ouverte » (*open plan*) ? (Parnell and Procter 2011, 77). Les stratégies élaborées suivant les directives ministérielles ne laissent donc que peu de place à des choix divergents ou au débat.
- 13 Dans ce dialogue plusieurs sources de blocage existent : le pilotage du programme par une agence gouvernementale qui représente le ministère, *Partnerships for Schools*, s'avère extrêmement directif.²⁷ Enfin le développement des *Academies*, donc la diversification de l'offre, conditionne largement l'approbation des projets. La question fait débat : si les *Academies*, pour certains responsables locaux, permettent d'offrir une solution attractive face aux écoles privées — c'est le cas à Bristol²⁸ — leur développement a plusieurs effets négatifs. Il réduit d'autant leur influence sur les établissements de leur secteur, ampute leur budget, complique l'organisation de la scolarisation et à terme rend l'échelon intermédiaire inutile²⁹. Mais le développement des *Academies* est le prix à payer pour pouvoir rénover le parc immobilier. Et c'est donc ce marché « réforme contre investissement » qui conditionne dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres services publics, l'approbation des projets (Leydier 2004,18).

Décentralisation et intervention politique

- 14 L'exemple de *Building Schools for the Future* démontre à quel point la « vision locale » dont se réclame le programme est en fait subvertie par le caractère politique du projet. Décentralisation fonctionnelle et centralisation politique ne sont pas facilement conciliables. Il ne suffit pas davantage de bénéficier d'une configuration politique et économique plus favorable à la recherche de consensus, pour effacer les obstacles à la communication³⁰. La démarche du pouvoir central a souvent été jugée beaucoup trop prescriptive (House of Commons 2007, 38, 57), et il est certain que très rares ont été les cas où des autorités locales ont pu imposer au ministère une vision différente de l'organisation et même de la fonction des établissements. Deux exemples sont souvent cités : le cas du *borough* de Knowsley où a été expérimentée une nouvelle organisation scolaire à partir d'un modèle unique, des *Centres for Learning* fortement intégrés à la vie locale, et celui du Lancashire, où les responsables de l'éducation ont entrepris de maintenir coopération et « parité d'estime » entre les établissements de leur territoire³¹.
- 15 En fin de compte ce qui n'apparaît pas ici, c'est une ambition partagée, associant les autorités locales à une réflexion sur les lieux d'enseignement qui ne soit pas seulement utilitariste et performative. On n'y perçoit pas davantage, comme en Ecosse, une réflexion adossée aux programmes d'enseignement et plus globalement à la formation de l'enfant et de l'adolescent (Grierson and Hyland 2012, 66-67). Il est significatif de constater que les directives publiées par le gouvernement écossais ont été élaborées conjointement par le *Scottish Executive*³² et *COSLA (Convention of Scottish Local Authorities)*³³. En dépit d'un discours favorable au renouveau de la démocratie locale, le ministère anglais ne fait visiblement pas confiance aux collectivités pour initier une véritable politique éducative locale fondée sur des priorités définies par les acteurs eux-mêmes. Il y a donc là une contradiction fondamentale que souligne James Avis à propos de la rhétorique du localisme pratiquée par le *New Labour* comme par la coalition³⁴ à partir de 2010 : « Local providers are to operate on a terrain determined by the state and where scope for innovation rests with that particular context » (Avis 2011, 432). Cela n'exclut pas les possibilités d'effectuer certains choix, par exemple associer la rénovation des bâtiments à une politique de régénération urbaine, mais cela contraint et limite le périmètre de l'action locale.
- 16 Ce contrôle étroit finit par peser sur la capacité des autorités locales à mener efficacement les opérations d'agrandissement et de construction nécessaires.³⁵ Enfin l'agenda politique qui sous-tend de telles initiatives, ainsi que le recours à des financements ciblés introduisent une forte incertitude et favorisent la discontinuité dans le pilotage des constructions scolaires, qui est ainsi exposé aux revirements politiques provoqués par un changement de gouvernement : on a pu le constater en 2010 lorsque le gouvernement de coalition a mis fin brutalement au programme et a engagé un véritable bras de fer avec certains conseils locaux³⁶.
- 17 **Conclusion**
- 18 La répartition des compétences entre pouvoir central et gouvernement local en Angleterre a longtemps été un sujet épineux, particulièrement entre 1902 et 1944, avant le *Butler Act*. L'évolution récente en Angleterre montre à nouveau comment le cadre législatif influence la qualité du dialogue, et depuis trente ans favorise l'intrusion du politique dans un domaine qui en était relativement protégé. Après des années de

sous-investissement, l'impulsion nouvelle donnée à la réflexion sur la conception des lieux d'enseignement au cours des années *New Labour*, en particulier entre 1999 et 2010, n'a pas été accompagnée par la concertation et le dialogue nécessaires à l'élaboration de projets éducatifs distinctifs dans le cadre de *Building Schools for the Future*.

- 19 Cependant les relations entre les deux niveaux d'administration sont susceptibles d'évoluer sous l'effet des demandes d'établissements qui ne sont pas forcément hostiles à l'existence d'un échelon intermédiaire : si l'autonomie de gestion est désormais un fait acquis, le maintien d'une instance intermédiaire de régulation garante de l'égalité d'accès à un enseignement de qualité apparaît à certains directeurs d'écoles publiques – toutes catégories confondues – comme un recours devant la multiplication d'organismes spécialisés dans l'« edu-business »³⁷ et à une libéralisation totale du marché qui créerait de nombreux perdants³⁸. C'est donc la reconquête d'un périmètre d'influence sur leur territoire et d'une autonomie financière actuellement mise à mal par les restrictions budgétaires qui pourrait permettre aux conseils locaux de reprendre le contrôle de leur patrimoine scolaire et de regagner une influence, dans la durée, sur la conception des lieux d'enseignement et l'aménagement du territoire. Cette reconquête dépend à la fois du jeu de pouvoir qui continuera à s'exercer, comme par le passé, entre les deux niveaux d'administration, mais également de la capacité des collectivités à développer une expertise technique au service de tous les établissements, comme cela a été réalisé dans le comté du Hampshire³⁹. Il y a là aussi, dans ce dialogue entre établissements (quel que soit leur statut) et autorités locales, de nouvelles perspectives d'évolution et de nouveaux terrains d'investigation pour les observateurs des politiques éducatives.

BIBLIOGRAPHIE

Association of Directors of Children's Services. *Building Schools for the Future (BSF) Letter to the Secretary of State*, 19 Juillet 2010. <http://www.adcs.org.uk/download/news/president-to-sos-bsf.pdf>

Association of Directors of Children's Services. *ADCS Response to Consultation on Implementation of the 2010-2011 Review of Education Capital*. 2011. <http://www.adcs.org.uk/download/consultation-responses/2011/ADCS%20response%20education%20capital%20consultation.pdf>

Association of Directors of Children's Services. « Response to the Education Bill ». 16 février 2011. <<http://www.adcs.org.uk/download/position-statements/2011/ADCS%20response%20to%20the%20Education%20Bill.pdf>>

Association of Directors of Children's Services. « Response to the RSA Academies Commission's Call for Evidence. Juillet 2012. <<http://www.adcs.org.uk/download/consultation-responses/2012/ADCS%20response%20to%20RSA%20Academies%20Commission.pdf>>

Avis, James. « More of the same? New Labour, the Coalition and Education: Local Markets, Localism and Social Justice. » *Education Review* 63:4 (2011): 421-438.

- Blair, Tony. « Fairness and Opportunity for All, Speech to the City of London Academy. » *The Guardian* 12 September 2005. <<http://www.theguardian.com/education/2005/sep/12/schools.uk2>>
- Burke, Catherine. « About Looking: Vision, Transformation and the Education of the Eye in Discourses of School Renewal Past and Present. » *British Educational Research Journal* 36:1 (2010): 65-82.
- Chowdry, Haroon et Luke Sibieta. *Trends in Education and School Spending. Institute for Fiscal Studies Briefing Note BN 121*. Economic and Social Research Council, October 2011. <<http://www.ifs.org.uk/bns/bn121.pdf>>
- Department for Education and Skills. *Building Schools for the Future, a New Approach to Capital Investment*. 2004. <<http://teachernet.gov.uk/bsf>>
- Department for Education and Skills (a). *14-19 Education and Skills*. London: The Stationary Office, February 2005.
- Department for Education and Skills (b). *Higher Standards, Better Schools for All*. London: The Stationary Office, October 2005.
- Gordon, Peter, Richard Aldrich et Dennis Dean. *Education and Policy in England in the Twentieth Century*. London: The Woburn Press, 1991.
- Granoulhac, Françoise. « Construire l'Ecole : de la Planification à la Privatisation, Politiques Publiques et Architecture Scolaire en Angleterre et au Pays de Galles depuis 1945 » *Revue LISA/ LISA e-journal*. 2006. <<http://lisa.revues.org/881>>
- Grierson, David et Claire Hyland. « Learning Lessons from the Scottish School Building Programme: Providing an Accessible, Sustainable Environment for 21st Century Education. » *International Journal of Environmental Sustainability* 8:1 (2012): 63-76.
- Hatcher, Richard. "Liberating the Supply-side, Managing the Market. » In *No Country for the Young*. Eds. Richard Hatcher and Ken Jones. London: The Tufnell Press, 2011. 18-36.
- House of Commons Education and Skills Committee. *Sustainable Schools: Are we Building Schools for the Future?*. Seventh report of session 2006-07. vol.1, London: The Stationery Office, 2007.
- House of Commons. Public Accounts Committee. *Building Schools for the Future: Renewing the Secondary School Estate*. London: The Stationary Office, 2009. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubacc/274/274.pdf>>
- James, Sebastian. *Review of Education Capital*. Department for Education, Avril 2011. <<https://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/James%20Reviewpdf.pdf>>
- Leiringer, Roine et Paula Cardellino. « Schools for the Twenty-first Century: School Design and Educational Transformation. » *British Educational Research Journal* 37:6 (2011): 915-934.
- Leydier, Gilles (dir.). *Les Services Publics Britanniques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- Local Government Association. *Local Freedom or Central Control?* July 2010. <<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/12296454>>
- Local Government Association. *Tens of Thousands of Children to Miss out on Dilapidated Buildings Scheme*. LGA media release 9 May 2012.
- Mahony, Pat, Ian Hexstall et Malcom Richardson. « « Building Schools for the Future »: Reflections on a New Social Architecture ». *Journal of Education Policy* 26:3 (2011): 341- 360.

National Audit Office. Department for Education. *The Academies Programme*. London: The Stationary Office, September 2010.

National Audit Office. *The Building Schools for the Future Programme: Renewing the Secondary School Estate*. London: The Stationary Office, 2009.

Parish, Natalie, Andrew Baxter et Leigh Sandals. *Action Research into the Evolving Role of the Local Authority, Final Report for the Ministerial Advisory Group*. London: Department for Education & ISOS Partnership, 2012.

Parnell, Rosie et Lisa Procter. « Flexibility and Placemaking for Autonomy in Learning. » *Educational and Child Psychology* 28:1 (2011): 77-88.

Rey, Olivier. *Décentralisation et Politiques Educatives*. Dossier d'Actualité Veille et Analyses 83, avril 2013. <<http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA-Veille/83-avril-2013.pdf>>

Saint, Andrew. *Towards a Social Architecture, The Role of School Building in Post-War England*. New Haven: Yale University Press, 1987.

Saint, Andrew. « Ecoles d'Après-guerre dans le Hertfordshire : un Modèle Anglais d'Architecture Sociale. » *Histoire de l'Éducation* 102 (2004): 201-223. <<http://histoire-education.revues.org/709>>

Thomson, Pat. « « The Local » and its Authority: the Coalition, Governance and Democracy. » In *No Country for the Young*. Eds. Richard Hatcher and Ken Jones. London: The Tufnell Press, 2011, 85-99.

Woolner, Pamela, Elaine Hall, Kate Wall, Steve Higgins, Anthony Blake et Caroline McCaughey. *School Building Programmes: Motivations, Consequences and Implications*. Reading: CfBT/University of Newcastle upon Tyne, 2005. <<http://cdn.cfbt.com/~media/cfbtcorporate/files/research/2005/r-school-building-programmes-2005.pdf>>

Documents produits par les autorités locales :

Bristol City Council. « Children and Young People's Services, Report for Children's Services Scrutiny Commission. » 17 September 2007. <https://www.bristol.gov.uk/committee/2007/sc/sc006/0917_10.pdf>

Coventry City Council. « Strategy for Change Part 1. » February 2007. <<http://democraticservices.coventry.gov.uk/Data/Cabinet/200702061400/Agenda/07%20-%20Building%20Schools%20for%20the%20Future%20-%20Strategy%20for%20Change%20Part%201.pdf>>

Coventry City Council. « Report to Cabinet. Building Schools for the Future, Strategy for Change Part 1 ». July 2007. <<http://democraticservices.coventry.gov.uk/Data/Cabinet/200707171300/Agenda/06%20-%20Building%20Schools%20for%20the%20Future%20-%20Strategy%20for%20Change%20Part%201.pdf>>

Durham County Council. « Building Schools for the Future. Wave 6: Strategy for Change Part 1 ». n.d. <http://content.durham.gov.uk/PDFRepository/SfC1_Final_Submission.pdf>

East Riding of Yorkshire Council. « Building Schools for the Future — Submission of Expression of Interest for Inclusion in Wave 7-15 of the Programme. Report to the Cabinet ». 25 November 2008. <http://www.eastriding.gov.uk/public_reports/TheCabinet/25November2008/Building%20Schools%20for%20the%20Future%20-%20Submission%20of%20Expression%20of%20Interest%20for%20Inclusion%20in%20Wave%207-15%20of%20the%20Programme.pdf>

Essex County Council. « Building Schools for the Future Programme, Wave 4: Strategy for Change Part 1. » April 2007.

Essex County Council. « Building Schools for the Future. Wave 4: Strategy for Change Part 2. » October 2007.

Essex County Council. « Building Schools for the Future Programme. Wave 6: Strategy for Change Part 1. » April 2010.

Essex County Council. Frost, Teresa, Capital Programme Manager. Entretien personnel. 1er novembre 2012.

Hampshire County Council. « Building Schools for the Future in Hampshire, Community Associations Briefing. » 3 February 2010. <<http://www.hants.gov.uk/rh/comm/bsf.pdf>>

Hampshire County Council. « Decision Report: 'Building Schools for the Future – Strategy for Change. » 11 March 2010. <http://www3.hants.gov.uk/getdecisiondocumentfile?item_doc_ID=3204&file=1352%20Decision%20Report.pdf&type=pdf>

Hertfordshire County Council. « Building Schools for the Future, Readiness to Deliver Submission. » October 2006. <http://www.hertsdirect.org/statweb/greatashbygp/CD9/CD_9_2%20HCC%20Readi%20to%20Del%20Doc%20bid%20for%20Wave%204%20fund%20DCSF.doc>

Hertfordshire County Council. « Building Schools for the Future, Strategy for Change Part 2". Wave 4, 11 November 2007. <<http://www.hertsdirect.org/infobase/docs/pdfstore/sfc2.pdf>>

Hull City Council. « Building Schools for the Future. Education Vision". 8 décembre 2005.

Knowsley Metropolitan Borough Council. « Wave 1 Strategic Business Case for the Building Schools for the Future programme". January 2005.

https://www.knowsley.gov.uk/PDF/Strategic_Business_Case.pdf

Knowsley Metropolitan Borough Council, Future Schooling in Knowsley, *Towards 21st century learning environments 2006-2008*. Juillet 2006.

Lancashire County Council. « Strategic Business Case, A Vision for Education in Lancashire, Building Schools for the Future". 2003. <<http://www.lancashire.gov.uk/corporate/web/viewdoc.aspx?id=34179&mode=edit>>

Londres :

London Borough of Camden. « Building Schools for the Future, Strategy for Change Part 2". 2 mai 2008. <<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/education/building-schools-for-the-future/filestorage/building-schools-for-the-future-strategy-for-change-part-two.en>>

Lambeth Borough Council. Pocock, Mike, Divisional Director, Education Estates and Capital Project. Entretien personnel. 30 octobre 2012.

Lambeth Borough Council. « Lambeth Building Schools for the Future Phase 2 (Wave 5) Strategy for Change Part 2, Key Challenges and Objectives". 2008. <<http://moderngov.lambeth.gov.uk/documents/s5240/07b%20BSF%20Part%202%20Appendix%202%20PUBLIC.pdf>>

Ealing Borough Council. Whalley, Adam, BSF Programme Manager. Entretien personnel. 26 octobre 2012.

Ealing Borough Council. « Building Schools for the Future: Progress Report and Draft Strategy for Change Part 1". 13 novembre 2007. <http://www2.ealing.gov.uk/ealing3/export/sites/ealingweb/services/council/committees/agendas_minutes_reports/advisory/>

ealing_schools_forum/15_may_2007_19_may_2008/november_2007/
BSF_Progress_Report_November_2007.doc>

Norfolk County Council. « Director of Children's Services. Building Schools for the Future, update report ». 14 September 2009.

<http://www.norfolk.gov.uk/consumption/groups/public/documents/committee_report/cabinet140909item13pdf.pdf>

Norfolk County Council. Director of Children's Services. « Building Schools for the Future, Report by the Director of Children's Services ». 5 May 2009.

<http://www.norfolk.gov.uk/consumption/groups/public/documents/committee_report/cabinet050509item15pdf.pdf>

Rochdale Metropolitan Borough Council. « Building Schools for the Future, Strategy for Change Part 1, Key Challenges and Objectives ». 2007. <<http://www.rochdale.gov.uk/pdf/2008-6-25-BSF-SFC1.pdf>>

City of Stoke on Trent. « Building Schools for the Future: the Pathway to Progress. Strategy for Change Part 1 ». August 2008.

<http://www.stoke.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset/?asset_id=617579>

NOTES

1. A la suite des élections législatives de 1997 Tony Blair devient premier ministre. Le parti travailliste remporte les élections de 2001 puis de 2005 et Gordon Brown succède à Tony Blair en 2007 à la tête du gouvernement.

2. Un programme de construction scolaire et de rénovation du patrimoine important a également été engagé en Ecosse dès 2001, pour une durée de 10 à 15 ans. Si les grandes orientations en termes de conception des bâtiments ont été similaires à celles prises en Angleterre, on observe des différences importantes dans les principes et méthodes adoptés. Ces différences sont liées aux caractéristiques propres du système éducatif écossais, qui se sont encore affirmées depuis la loi de dévolution de 1998.

3. J'utiliserai ce terme pour faire référence au *Ministry of Education* (1944-1964), puis au *Department of Education and Science* (1964-1992), *Department for Education* (1992-1995), *Department for Education and Employment* (1995-2001), *Department for Education and Skills* (2001-2007) et *Department for Children, Schools and Families* (2007-2010).

4. Le terme désigne les *local councils*, dont les membres sont élus, et qui sont chargés de l'administration de services tels que l'éducation, les transports, les services sociaux, le logement. Les autorités locales d'éducation (*Local Education Authorities* jusqu'en 2009 puis *Local Authorities*), émanation des *local councils*, administrent donc les services éducatifs des comtés et des *boroughs* (subdivisions urbaines).

5. "The Architects and Building branch of the Ministry of Education worked alongside the local education authorities, not for them" (Burke 2010, 74).

6. Les *comprehensive schools* désignent les établissements du secondaire accueillant l'ensemble des élèves, sans sélection à l'âge de 11 ans. En 1965 la circulaire 10/65 du gouvernement travailliste n'impose pas leur création, mais recommande aux autorités locales de transformer leurs établissements en *comprehensive*. Leur développement sera donc très progressif et n'entraînera pas la disparition complète des *grammar schools*.

7. La pénurie de matériaux et de main d'œuvre qui perdure au cours des années cinquante ainsi que les objectifs de contrôle des coûts incitent les services d'architecture du ministère, dirigés à partir de 1949 par Stirrat Johnson-Marshall, à développer les systèmes de construction conçus à partir d'une structure métallique recouverte de panneaux préfabriqués (Saint 1987, 113-114).

8. Le nombre d'*Academies* progresse de 25 en 2005-2006 à 203 en 2009-2010, soit 6% de l'ensemble des écoles secondaires financées par l'Etat (National Audit Office 2010, section 1.9, p.12). Le gouvernement travailliste mentionne dans son programme électoral la poursuite du programme avec 200 autres établissements prêts à bénéficier de ce statut, et la création de fédérations d'écoles primaires et secondaires pilotées par des associations, des universités ou groupes à but non lucratif (*not for profit school chains*). A partir de 2010 le gouvernement de coalition encourage le transfert au statut d'*Academies* des établissements des cycles primaire et secondaire.

9. En tant que *provider* les autorités locales administraient directement les services divers que pouvaient solliciter les établissements (cantine, transports scolaires, entretien des bâtiments, services de conseil aux établissements), et rémunéraient les enseignants.

10. Le rôle des autorités locales est précisé dans le livre blanc *Higher Standards, Better Schools for All* (2005) et dans l'*Education and Inspections Act* de 2006 : "We will support local authorities in playing a new commissioning role in relation to a new school system, at the heart of their local communities, and responsive to the needs of parents and pupils. They will support new schools and new provision where there is real demand or where existing provision is poor. This is a very different role from acting as direct provider of school places" (Department for Education and Skills 2005, chapter 9, 104). En tant que *commissioner of services* les autorités locales organisent l'offre de services assurés par des entreprises privées dont ils sont donc les clients.

11. A partir de 2010 le gouvernement de coalition ira plus loin en imposant le choix d'*Academies* ou de *Free Schools* pour toute nouvelle ouverture d'établissement.

12. Entre 1990 et 2010 les dépenses d'investissement des régions françaises sont cinq fois supérieures au montant des crédits transférés par l'Etat (Dupuy 2010 qtd. in Rey 2013, 12).

13. L'*Audit Commission* a été créée en 1982 afin d'opérer des audits des services assurés par les autorités locales. Le *National Audit Office* analyse les dépenses publiques.

14. *Local Education Authority*

15. Labour Party. *Crumbling Schools: A Government Failure*. Labour Party, avril 1994.

16. Il s'agit des agglomérations situées dans le Merseyside, Greater Manchester, Tyne and Wear, South Yorkshire, West Yorkshire et Midlands.

17. "Too far gone on the road to ruins" (*Times Educational Supplement* 20 mai 1994), "A crisis, a crisis! All fall down" (*Observer* 19 juin 1994), "Still waiting after ten years" (*Times Educational Supplement* 2 mars 1990), "When the fabric starts to crumble can the kids be far behind?" (*Guardian* 17 septembre 1985) sont quelques exemples des titres d'articles que l'on peut lire dans la presse nationale et locale.

18. En 2003, les bâtiments scolaires représentaient en valeur un tiers de l'ensemble des contrats PFI conclus par les autorités locales. Voir Audit Commission. *PFI in Schools*. Audit Commission, 2003, 4.

19. Evoquant la réforme des services d'éducation et de santé, Tony Blair déclare à l'occasion de l'ouverture d'une *Academy* à Londres en 2005 : « In each case, the means of reform is the same: to break down monolithic 'one size fits all' provision, encourage new providers, give users more power and more choice, create incentives to improve ... » (Blair 2005).
20. Le secteur regroupe des institutions très diverses (*Further / Higher Education Colleges, Sixth-Form Colleges* qui proposent des formations souvent professionnalisantes à l'issue de l'enseignement obligatoire (après l'âge de 16 ans).
21. Les références à l'école de demain, capable de répondre aux défis du 21ème siècle, sont récurrentes dans les publications gouvernementales. En témoignent notamment le titre d'une publication consacrée à la conception des bâtiments scolaires : *Schools for the Future, Exemplar Designs, concepts and ideas* (DfES 2004) et celui du *Building Bulletin 95, Schools for the Future, Designs for Learning Communities* (DfES 2002).
22. Ont été consultés pour cette étude les documents publiés par quinze autorités locales ainsi que des documents internes communiqués dans le cadre d'entretiens avec des responsables des services de planification et d'investissements des autorités métropolitaines de Lambeth, Ealing et du comté d'Essex. Voir liste en fin d'article.
23. Voir DfES 2004, 18, DfES 2005(b), 31.
24. Local Government Association 2010, 5.
25. Voir notamment DfES(b) 2005, Chapter 4, 49-63 et DfES. *Personalised learning: Building A New Relationship with Schools*. Speech by David Miliband. North of England Education Conference, Belfast, 8 January 2004. <http://schools.cbe.ab.ca/b352/pdfs/PersonalizedLearning_Building.pdf>
26. DfES 2005(b), 76-77.
27. « Although strong central programme management can be helpful to local projects, too much central control undermines local autonomy. Some local authorities felt forced to adopt a LEP against their own judgement of what produced the most value for money ». (House of Commons 2009,13). Plusieurs enquêtes indiquent que les directeurs des services éducatifs subissent des pressions les incitant à établir des *Local Education Partnerships*, ces joint-ventures qui ont pendant dix ans l'exclusivité de la réalisation du programme pour toute une zone, du choix de l'entrepreneur à celui de la chaîne d'approvisionnement. (House of Commons 2007, 57 et NAO 2009, 33).
28. National Audit Office 2009, 44.
29. Les conseils locaux sont de plus réticents à investir dans des infrastructures qui bénéficieront à des établissements susceptibles de choisir plus tard de rejoindre le rang des *Academies*.
30. Le Royaume-Uni bénéficie entre 1997 et 2007 d'une période de croissance soutenue et de faible inflation.
31. Knowsley Council 2006, 16-17 et Lancashire County Council 2003, 33 et 35-37
32. Organe exécutif du gouvernement écossais.
33. Organisation défendant les intérêts des 32 conseils locaux écossais.
34. A la suite des élections législatives de 2010 un gouvernement de coalition réunissant Conservateurs et Libéraux-Démocrates a été formé. Le ministre de l'Education nommé en 2010, Michael Gove, a quitté le gouvernement à la suite du

remaniement ministériel de juillet 2014 et a été remplacé par Nicky Morgan, également membre du Parti conservateur.

35. Le développement des programmes de construction a été très lent, particulièrement dans les collectivités où l'on manquait d'expérience et de compétences pour mener des projets de grande envergure. En 2008, 42 établissements seulement avaient été construits sur les 200 annoncés en 2004 (National Audit Office 2009, 6).

36. En juillet 2010 le ministre de l'Education Michael Gove, a annoncé l'abandon sans concertation du programme, victime des coupes budgétaires qui ont affecté le budget de l'éducation et des nouvelles orientations d'un gouvernement privilégiant désormais le développement des *Academies*, largement financées sur le budget prévu pour le programme BSF (Mahony and Hexstall in Hatcher and Jones 2011, 72).

37. Citons notamment les chaînes *E-ACT*, *ARK*, *the Academies Enterprise Trust*, le groupe suédois *Kunskapskolan*. Voir sur ce sujet Benn, Melissa. *School Wars, The Battle for Britain's Education*. London: Verso, 2011, 121-125.

38. Beckett, Francis. « The Burden of Freedom, *The New Statesman* 15 November 2010, 10-11.

39. Wallbridge, Bob. « Hampshire Schools – Culture and Identity ». Communication présentée au cours de la journée d'études « Ecole, Espace et Territoire : perspectives britanniques et françaises ». Lyon, 19 novembre 2013.

RÉSUMÉS

Cet article a pour objectif d'éclairer les conditions et enjeux du dialogue entre pouvoir central et gouvernement local et leurs conséquences sur les programmes de construction scolaire en Angleterre entre 1997 et 2010. Deux de ces enjeux sont abordés : le financement des programmes d'une part et le projet éducatif d'autre part. Le cas du programme *Building Schools for the Future*, élément phare de la politique éducative du gouvernement travailliste, offre la possibilité d'analyser les points de vue des acteurs et la communication entre les deux niveaux d'administration. Il met en évidence l'évolution vers une centralisation et une politisation croissantes des décisions qui permettent rarement l'élaboration de véritables politiques locales, perturbent l'organisation de la scolarisation sur le territoire et ont pour effet d'introduire incertitude et discontinuité dans le pilotage des constructions scolaires.

This paper aims to highlight the issues at stake, the terms of the dialogue between central and local government and their consequences on the implementation of school-building programmes in England between 1997 and 2010. Two main aspects will be discussed here: the funding issue and the educational objectives. The *Building Schools for the Future* (BSF) programme, a widely publicised feature of *New Labour's* education policy, offers an opportunity to examine respective standpoints and communication between the two tiers of government. The study of BSF shows how growing centralisation and political intervention constrain local policies, disrupt the organisation of schooling in local authorities, and ultimately result in a degree of uncertainty and discontinuity in school-building programmes.

INDEX

Mots-clés : politiques éducatives, constructions scolaires, gouvernement local, Building Schools for the Future, décentralisation

Keywords : education policies, school building, local government, Building Schools for the Future, decentralisation

AUTEUR

FRANÇOISE GRANOULHAC

Université Grenoble Alpes

Maître de conférences

francoise.granoulhac@iut-valence.fr