

Profits privés, pertes publiques :

Pourquoi la pression en faveur des écoles privées à bas coût menace l'éducation de qualité

Présentation en dix points du nouveau rapport de la Campagne mondiale pour l'éducation

1. Les écoles privées à bas coût et le droit à l'éducation : Cela fait près de 70 ans que les gouvernements du monde entier ont reconnu l'éducation comme un droit humain fondamental ; depuis, ils ont pris des engagements répétés garantissant l'éducation pour tous. Malgré cela, 121 millions d'enfants sont encore exclus de l'enseignement primaire ou du premier cycle secondaire. Un nombre croissant d'acteurs influents plaide pour la privatisation accrue de l'éducation, et plus particulièrement l'expansion de ce qu'on appelle les écoles privées à "bas coût" ou "low-cost" comme une solution pour résoudre la crise de l'éducation. Cette démarche repose sur une argumentation alléguant que l'éducation publique a été testée et a échoué – mais ces arguments négligent le fait que, dans de nombreux pays en développement, le secteur public a longtemps souffert d'un déficit de financement chronique, empêchant des investissements à long terme et le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires pour assurer la qualité et l'équité dans l'éducation. Le rapport *Profits privés, pertes publiques* examine les preuves qui sous-tendent les principaux appels à une privatisation accrue, ainsi que le potentiel attaché à une alternative publique pour réaliser l'éducation de qualité pour tous.

2. « Le grand secteur en croissance du 21^e siècle » – l'expansion des écoles privées à bas coût et l'appui des donateurs : Cette description de l'éducation par le PDG de Pearson semble être confirmée par les chiffres. Les données de l'UNESCO de 2014 indiquent que 13 % des inscriptions en primaire et 25 % des inscriptions en secondaire concernent des écoles privées. Cependant, une ventilation des données de 2012 de l'UNESCO a montré que ce taux est plus élevé dans les pays en développement – à tous les niveaux. Par exemple, au niveau de l'école primaire, seules 5 % des inscriptions dans les pays développés concernaient des écoles privées contre 13 % dans les pays en développement. L'augmentation est rapide dans de nombreux pays tels que le Pérou, le Nigeria, le Kenya et le Ghana. L'une des causes de cette tendance à la hausse est l'expansion des chaînes d'écoles privées à bas coût et à but lucratif, telle que la chaîne Bridge International Academies à but lucratif qui œuvre principalement au Kenya et en Ouganda, et s'apprête à une expansion imminente dans le système éducatif libérien. Il y a beaucoup d'argent à gagner à partir de frais de scolarité relativement faibles : Bridge, par exemple, prévoit de réaliser un bénéfice de 500 millions de dollars au cours des 10 prochaines années. Il y a aussi l'appui des donateurs – y compris d'organismes bilatéraux comme le DFID, les banques régionales et la Banque mondiale (et l'Association internationale de développement).

3. Profits privés, pertes publiques : Le rapport de la CME s'intéresse aux écoles privées à bas coût et examine de plus près les arguments suivants :

1. Les écoles privées à bas coût offrent une éducation de meilleure qualité
2. Les écoles privées à bas coût sont à la portée de tous
3. Les écoles privées à bas coût ouvrent l'accès à l'éducation aux personnes les plus exclues
4. Les écoles privées à bas coût sont plus efficaces et plus innovantes
5. Les écoles privées apportent un choix et une concurrence qui élèvent les normes dans l'ensemble du système, et répondent à la demande des parents.

4. Écoles privées à bas coût et éducation de qualité : Le Cadre d'action Éducation 2030 définit l'éducation de qualité comme suit : « Une éducation de qualité favorise la créativité et les connaissances, et garantit l'acquisition des compétences fondamentales en lecture, en écriture et en calcul, ainsi que des compétences en matière d'analyse et de résolution de problèmes, et d'autres aptitudes cognitives, interpersonnelles et sociales de haut niveau. » Malheureusement, très peu, voire aucune étude sur les écoles privées ne porte sur cette définition dans son

intégralité ; une grande partie des preuves – en particulier relativement aux écoles privées à bas coût – s'appuie fortement sur les résultats aux examens pour évaluer l'éducation de qualité. Il y a aussi une distorsion naturelle qui joue en faveur des écoles privées plus généralement : il est communément admis que la majorité de leurs élèves viennent de milieux socioéconomiques favorisés leur donnant des avantages (comme des parents alphabétisés, une bonne alimentation) qui sont connus pour favoriser de meilleurs résultats scolaires. En tenant compte de certains de ces aspects, des études couvrant une multitude de pays n'ont pas trouvé de réel avantage du secteur privé au chapitre de la qualité, encore moins dans les écoles privées à bas coût. Au Nigeria, bien que certains éléments de preuve dans un rapport du DFID indiquent que les écoles privées à bas coût dépassent le secteur public aux examens et sur d'autres indicateurs d'évaluation de la qualité, il a été noté que, bien qu'apparaissant meilleures, « *en réalité, elles sont juste "moins mauvaises"* ». En Inde, une autre étude a indiqué que « *ce serait une erreur de suggérer que les écoles privées à bas coût non réglementées...sont une panacée pour offrir une éducation équitable de qualité à tous les enfants* ».

La présence d'un enseignant formé, qualifié et bien soutenu est un des facteurs les plus importants dans la détermination de l'éducation de bonne qualité. Les écoles privées à bas coût, y compris les chaînes d'écoles, font souvent appel à des enseignants non qualifiés et non formés, avec des contrats à court terme et des salaires extrêmement bas. En matière de formation, au Ghana, la moitié des enseignants dans les écoles publiques n'ont pas été formés, mais ce chiffre s'élève à 90 % dans les écoles privées à bas coût.

5. Le caractère "abordable" des écoles privées à bas coût : Les exploitants et les défenseurs des écoles privées à bas coûts font fréquemment référence au caractère « abordable » de ces écoles, en insistant sur le fait que leurs frais de scolarité sont à la portée même des familles les plus pauvres. Cependant, au Nigeria par exemple, le coût de l'envoi d'un seul enfant dans une école privée à bas coût correspond à près de 20 % du *salair minimum* annuel – qui est lui-même bien au-dessus du revenu réel des ménages les plus pauvres, surtout étant donné que le gouvernement a récemment déclaré que 60 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. En tout cas, les pauvres contribuent déjà à l'éducation publique par la fiscalité, souvent à un taux plus élevé que les mieux lotis en raison de systèmes fiscaux régressifs qui reposent sur les taxes à la consommation ou les taxes sur les ventes. Les frais de scolarité des écoles privées à bas coût représentent donc une double charge, en prenant plus d'argent dans les poches de ceux qui sont le moins en mesure de payer. Même pour ceux qui peuvent ou qui font l'effort de s'offrir une école privée à bas coût, il y a de sérieux sacrifices à faire, car les frais de scolarité grèvent le revenu disponible pour des besoins essentiels tels que la nourriture, les médicaments, les vêtements, un abri et l'eau potable. Cela conduit à une série de problèmes : la faim, la maladie, la pauvreté et l'endettement. De toute manière, les effets nocifs des frais dans l'éducation sont connus et ont été à maintes reprises reconnus – y compris par les institutions et les gouvernements qui accueillent avec enthousiasme les écoles privées à bas coût aujourd'hui.

6. Les écoles privées à bas coût pour les plus marginalisés ? Les écoles privées à bas coût sont sans nul doute apparues dans les taudis urbains qui ne sont pas desservis par le secteur public, et certaines chaînes d'écoles privées à bas coût ciblent explicitement les bidonvilles. Pour certaines familles vivant dans ces quartiers, les écoles à bas coût sont la seule option disponible, tout comme pour les foyers les plus pauvres – qui ne peuvent se permettre de se déplacer pour faire le tour des alternatives. Pourtant, dans presque tous les pays en développement, il y a davantage d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire en milieu rural qu'en milieu urbain, et il y a peu de preuves d'écoles privées implantées dans ce type de lieux insuffisamment desservis. Des preuves de l'Inde rurale, représentatives du niveau national, suggèrent que les écoles privées ne sont pas *seulement* plus susceptibles d'être établies dans les zones urbaines, mais aussi qu'elles ont *besoin* d'infrastructures publiques (routes, femmes éduquées pour devenir des enseignantes) pour exister.

À cause du poids des frais de scolarité, les filles ont beaucoup moins de chances de pouvoir aller à l'école. La discrimination se produit également par le biais de sélection implicite ou explicite des élèves, particulièrement répandue dans le secteur privé. Au Chili, par exemple, 90 % des écoles primaires privées indépendantes présélectionnent les élèves avant l'admission – comparativement à 32 % des écoles publiques – et retiennent les « meilleurs ». Le fait que beaucoup d'écoles privées s'appuient sur les résultats aux examens pour attirer des "clients" constitue aussi une incitation à discriminer des enfants dont les conditions de vie constituent des obstacles à la réussite scolaire, comme cela a été le cas aux États-Unis et en Inde. Au Népal, des données probantes ont montré que des enfants handicapés se sont vu refuser l'admission à des écoles privées. D'autres preuves indiquent qu'en général les écoles privées à bas coût ne recrutent pas des enfants qui ne sont pas scolarisés – mais attirent plutôt des élèves qui étaient auparavant scolarisés dans d'autres écoles.

En 2014, 35 % des enfants d'âge primaire vivaient dans des régions touchées par un conflit, formant sans doute le groupe d'enfants le plus exclu et le plus difficile à atteindre. Bien que les chaînes à bas coût et à but lucratif ne soient pas très présentes dans des contextes fragiles actuellement, la Coalition mondiale des entreprises pour l'éducation a annoncé il y a quelques mois que la Fondation Vitol (l'un de ses membres) établira un « *partenariat avec Bridge Académies Internationales et McKinsey & Company pour développer un modèle d'éducation à bas coût, de qualité élevée, pour les réfugiés syriens à grande échelle* ».

7. Efficaces et innovantes ? Les partisans de l'école privée affirment qu'elles sont plus efficaces et novatrices que les écoles publiques, en utilisant cela comme une justification de l'augmentation des dépenses publiques consacrées à l'offre privée. Il ne faut pas oublier cependant ces écoles ne sont pas toujours durables et font l'objet de fréquentes fermetures, ouvertures et réouvertures. La fermeture de l'école affecte les performances scolaires et impose aux écoles des coûts de mise en place et de transactions dont un modèle plus durable n'a pas besoin, ce qui accentue le doute sur leur efficacité réelle. Bien loin d'être à la pointe de l'innovation, les pratiques dans les écoles privées à bas coût font souvent ressurgir des principes discrédités depuis longtemps, et les chaînes d'école mettent l'accent sur la standardisation pour optimiser les dépenses d'échelle et les profits. Les innovations les plus évidentes dans les écoles privées à bas coût sont l'éducation normalisée à faible coût, le recours à la technologie en remplacement des enseignants qualifiés et des mécanismes de « paiement à l'utilisation » au détriment la qualité.

8. Choix, normes et demande parentale : Les partisans de la privatisation de l'éducation affirment qu'en ouvrant des choix dans le marché de l'éducation, et plus particulièrement en introduisant des écoles privées qui sont plus directement comptables face aux parents, la qualité s'améliorera à tous les niveaux. Il semble y avoir peu de preuves démontrant que les parents exercent leur droit à partir ou à s'exprimer d'une manière qui améliore la qualité dans le secteur privé. Bien qu'il existe des preuves limitées de l'engagement parental dans les prises de décisions dans les écoles privées à bas coût, il n'y a aucune preuve d'utilisateurs quittant l'école en raison de problèmes de qualité. Pour faire leur choix, il semble que les parents se fondent sur des "signaux" tels que l'engagement des enseignants et même les effectifs élevés des classes (comme une marque de popularité) – et ces signaux servent d'indicateurs pour l'observation directe de la qualité de l'éducation. Enfin, on manque de preuves au sujet de la réponse des écoles publiques face à la concurrence. Les pays où le secteur privé est responsable d'une plus grande proportion de la scolarisation ne parviennent pas à surpasser des systèmes avec moins de participation du secteur privé. Enfin, les parents inscrivent parfois leurs enfants dans des écoles privées à l'*encontre* de leur véritable préférence – qui penche vers l'école publique et gratuite de qualité – et ce, en raison de l'absence de solutions de rechange.

9. Privatisation, inégalité et ségrégation sociale : L'éducation est l'un des outils les plus puissants dont disposent les gouvernements pour réduire les inégalités, car elle permet d'élever les citoyens les plus pauvres et d'égaliser les chances. En même temps, un niveau élevé de participation dans l'enseignement privé, le choix et la concurrence accrus, peuvent conduire à une plus grande stratification sociale et miner le potentiel de l'éducation à combattre les inégalités. L'éducation peut briser le cycle de la pauvreté, et la recherche a démontré que les dépenses publiques consacrées à l'éducation (et à la santé) font baisser les inégalités. Lorsqu'un système d'éducation offre aux familles les plus riches la possibilité de se retirer d'un secteur public défaillant, cela peut mener à des écoles publiques toujours moins bien financées et à une société divisée où les enfants les plus marginalisés, en particulier les filles et les enfants handicapés, sont laissés pour compte. Cela nuit aussi à l'appui aux écoles publiques, car les familles les plus influentes du point de vue économique et politique n'ont plus aucun intérêt pour le secteur.

Les PPP qui sous-traitent la prestation d'éducation publique à des écoles privées à bas coût font de plus en plus l'objet de débats et de propositions politiques du gouvernement. Certains PPP — pas tous — s'efforcent de repousser les barrières de coût à l'éducation avec une offre d'éducation gratuite au point d'utilisation, mais des inquiétudes subsistent au-delà de l'accessibilité financière : des enseignants mal formés ou non qualifiés, un enseignement standardisé, des investissements limités dans les installations pour réduire les coûts, et des répercussions négatives sur l'équité, y compris des risques de discrimination fondée sur le handicap, l'origine ethnique ou l'appartenance à une minorité.

Des systèmes de bons peuvent offrir aux familles les plus pauvres un moyen d'"acheter" la scolarisation de leurs enfants en dehors d'un système défaillant, pour leur éviter d'être abandonnés dans les écoles de moindre qualité que les familles plus riches ont quittées. La Banque mondiale et le DFID ont tous deux défendu les systèmes de bons en faisant valoir que ceux-ci peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'éducation tout en corrigeant les inégalités dans les pays les plus pauvres. Mais une méta-étude de 2009 montre des preuves de gains

relativement faibles pour les élèves ayant bénéficié de ces bons. Au Chili, où l'expérience des systèmes de bons a été particulièrement développée, il y a eu un rejet des bons en raison d'une sévère stratification du système éducatif.

10. Le public en priorité pour l'éducation de qualité : Les données probantes soulèvent des doutes considérables sur le fait que la voie vers l'éducation de qualité se trouve dans la poursuite croissante de la privatisation, mais on ne peut nier la crise des systèmes éducatifs publics. Les budgets gouvernementaux n'ont pas suivi le rythme – en fait, le secteur a subi un sous-financement chronique – et la profession enseignante a été largement affaiblie tant par les bas salaires que par la prolifération d'enseignants non formés. Il ne suffit pas de critiquer les écoles privées, mais il est fondamental de renforcer le système public d'éducation. Pour établir une alternative à l'offre privatisée, six actions sont indispensables :

- 1. Augmenter la confiance dans l'éducation publique**
- 2. Augmenter le financement de l'éducation publique**
- 3. Accentuer le caractère progressif des dépenses d'éducation et renforcer le contrôle**
- 4. Améliorer la gouvernance et la responsabilisation dans le secteur public**
- 5. Augmenter la qualité et l'équité dans le secteur public**
- 6. Réglementer les prestataires de l'enseignement privé**

Revendications de la Campagne mondiale pour l'éducation :

Les gouvernements doivent :

- élaborer et mettre en œuvre des plans nationaux de financement et de fourniture de l'accès universel à l'éducation publique et gratuite de qualité, avec un accroissement des mesures visant à renforcer la gouvernance et l'équité ; faire tout leur possible pour augmenter les financements afin d'allouer assez de fonds aux systèmes d'éducation publique et gratuite de qualité en fonction de plans nationaux d'éducation ;
- s'engager et planifier l'amélioration de la gouvernance et de la responsabilisation dans les systèmes d'éducation publique ;
- mettre en place des cadres de réglementation et de suivi de l'enseignement privé.

Les donateurs doivent :

- rapidement augmenter le financement pour l'expansion de l'éducation publique et gratuite de qualité dans les pays à faible revenu, y compris par l'entremise du Partenariat mondial pour l'éducation ;
- s'abstenir de diriger l'aide vers des écoles à but lucratif qui exigent des frais de scolarité, ou vers des entreprises qui tirent profit de l'éducation dans les pays les plus pauvres ; appuyer une plus grande mobilisation des ressources internes afin de réunir suffisamment de fonds pour fournir une éducation gratuite et de qualité pour tous ;
- allouer 20 % de l'aide à l'éducation, avec au moins 50 % destinés à l'éducation de base ;
- respecter les principes fondamentaux de l'efficacité de l'aide, en veillant à ce que l'aide soit coordonnée, prévisible et à long terme et, lorsque c'est possible, fournie au titre de l'appui sectoriel à l'éducation ou sous forme d'appui budgétaire général ;
- aider les gouvernements des pays en développement à renforcer leur capacité de réglementer efficacement les prestataires privés existants, en respectant les principes des droits humains ;
- agir collectivement pour défendre l'éducation publique gratuite pour tous dans les organisations internationales comme la Banque mondiale, l'UNESCO et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ; cela implique de mettre la priorité sur le renforcement des systèmes publics et d'adopter une approche commune en vue de réduire le financement des prestataires privés dans les pays à faible revenu.

La société civile doit :

- promouvoir une vision positive de la façon dont l'éducation publique peut être réformée de manière efficace (pour améliorer la qualité et l'équité) et financée de façon crédible ;
- participer activement à l'élaboration des politiques et à la surveillance de l'éducation, en cherchant à sensibiliser la population et à dévoiler les mauvais résultats et/ou la corruption, afin d'assurer une plus grande responsabilisation à tous les niveaux des systèmes d'éducation ;
- encourager la participation active des enseignants, des parents, des communautés et des enfants et des jeunes à la gouvernance de l'école et de l'éducation ; faire prendre conscience de l'impact des politiques de

privatisation et travailler avec les communautés locales pour plaider en faveur de politiques éducatives fondées sur les droits ;

- effectuer un examen indépendant des budgets et des dépenses d'éducation, suivre les dépenses réelles et leur impact sur l'équité à tous les niveaux, et partager des informations sous une forme accessible aux citoyens ;
- exercer des pressions sur les gouvernements pour établir des normes nationales claires pour les prestataires de services d'éducation, y compris dans le secteur privé, et établir une surveillance efficace et des mécanismes de recours.