

La marchandisation de l'éducation

Projet de rapport

Présenté par

Mme Bernadette BOURZAI
Sénatrice (France)

Rapporteure

OTTAWA (CANADA) | 6 JUILLET 2014

AVANT-PROPOS	2
I. LA MARCHANDISATION DE L'EDUCATION : UNE PLURALITE D'ACTEURS ET DE SERVICES	4
A. « MARCHANDISATION » : UNE APPROCHE A DEFINIR.....	4
B. LES FORMES DE LA MARCHANDISATION DE L'EDUCATION.....	4
C. ENVISAGER UNE COMPLEMENTARITE DU PUBLIC ET DU PRIVE	5
II. LA PLACE DES ACTEURS PRIVES DE L'EDUCATION : L'EXEMPLE DES CYCLES PRIMAIRE ET SECONDAIRE	7
A. LA TYPOLOGIE DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVE	7
1. <i>La distinction public-privé</i>	7
2. <i>La diversité des établissements éducatifs privés</i>	8
3. <i>Le statut juridique des établissements d'enseignement privé</i>	9
4. <i>De l'offre et de la demande d'enseignement privé</i>	10
B. LE POSITIONNEMENT DES ECOLES PRIVEES DANS LE SYSTEME EDUCATIF	10
1. <i>Des situations nationales contrastées</i>	11
2. <i>Des acteurs privés au service des objectifs de scolarisation et de formation</i>	13
3. <i>Le rôle des pouvoirs publics</i>	14
C. LES ATOUTS ET FAIBLESSES DE L'OFFRE PRIVEE POUR UN SYSTEME EDUCATIF PERFORMANT	14
1. <i>Au service d'une dynamique éducative</i>	14
2. <i>Le contrôle des pouvoirs publics</i>	16
3. <i>L'égalité des chances</i>	17
III. DES PISTES D'ACTION ET DE REFLEXION	18
A. DES INDICATEURS DE QUALITE ET D'EQUITE	18
B. LA MISE EN PLACE D'UN CONTROLE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE	189
C. DES INDICATEURS DE QUALITE ET D'EQUITE.....	1918
CONCLUSION GENERALE	22

AVANT-PROPOS

Le 10 juillet 2012, la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a décidé de se saisir du thème de la « marchandisation de l'éducation », cette expression recouvrant un large spectre de services et d'interventions, ainsi que des problématiques différentes.

En effet, dans le domaine de l'éducation, la « marchandisation » se traduit principalement par un ensemble d'interventions de nature privée. Il y a, évidemment, l'enseignement privé, avec ou sans but lucratif, avec ou sans subventions et contrôle publics. Il y a aussi l'offre de services marchands faite aux familles autour de la scolarité de leurs enfants : les cours particuliers de soutien scolaire, qui représentent un marché important en France, par exemple, les corrigés de devoirs vendus notamment sur internet, l'accueil périscolaire privé, ... Il y a encore les produits et services acquis par les établissements d'enseignement dans le cadre de leurs activités pédagogiques, qu'il s'agisse de manuels scolaires, de logiciels éducatifs ou d'équipements informatiques, les frais liés aux activités organisées par les établissements scolaires au profit des élèves...

La « marchandisation de l'éducation » interroge donc le rôle de l'éducation aujourd'hui. Elle met en tension deux missions qui lui sont, concurremment ou cumulativement, reconnues : d'une part, former des citoyens et des savants, inscrits dans la transmission de l'héritage culturel et intellectuel des nations ; d'autre part, former des « professionnels », destinés à contribuer à la production de biens et de services.

Lors de sa réunion à Ouagadougou, les 5 et 7 mai 2013, un état des réflexions sur ce thème a été présenté par M. Joël Bourdin, alors rapporteur de la CECAC, qui a permis de préciser le champ d'intervention et les grandes lignes du rapport. La CECAC a ainsi décidé de centrer sa réflexion sur l'offre privée d'enseignement aux niveaux primaire et secondaire dans l'espace francophone, la question de l'intervention des acteurs privés dans l'enseignement supérieur faisant déjà l'objet d'une grande attention, notamment grâce à l'action de l'Agence universitaire de la Francophonie.

Même si le caractère fondamental de la gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire est inscrit dans des textes internationaux - Déclaration universelle des droits de l'Homme, Convention internationale des droits de l'enfant -, l'offre éducative privée assure dans nombre de pays

une part non négligeable de l'enseignement de base et constitue un acteur souvent essentiel du système éducatif. Elle est aussi à prendre en considération aux regards des objectifs du Millénaire pour le développement qui visent avant 2015 à l'accès de tous à l'éducation primaire et à l'égalité entre les sexes dans les différents cycles d'enseignement.

L'enseignement privé s'inscrit donc dans le cadre des politiques publiques en matière éducative qui définit des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs : scolarisation primaire universelle, taux d'accès à l'enseignement secondaire et supérieure, qualité des enseignements, égal accès de tous à l'enseignement, dans un contexte budgétaire restreint.

I. LA MARCHANDISATION DE L'ÉDUCATION : UNE PLURALITÉ D'ACTEURS ET DE SERVICES

A. « MARCHANDISATION » : UNE APPROCHE À DÉFINIR

L'Académie française n'inclut pas le terme de marchandisation dans son *Dictionnaire* ; le *Petit Robert* ne l'a accueilli qu'à partir du milieu des années 2000. Le *Larousse en ligne*, quant à lui, le qualifie de la manière suivante : « Péjoratif. Tendance à tirer un profit mercantile d'une activité non marchande : La marchandisation de la culture. »

Dans la littérature et dans la presse françaises, cette connotation critique est très répandue. La « marchandisation » est un concept utilisé largement – notamment par les mouvements anticapitalistes ou altermondialistes – pour dénoncer ce qui est qualifié de « recherche de profit mercantile », « effets de la mondialisation » et « conséquences du néolibéralisme », notamment en lien avec les actions et intentions – réelles ou supposées – de l'OMC (Accord général sur le commerce et les services, AGCS), du FMI et de la Banque mondiale (réformes structurelles), de la Commission européenne, de l'OCDE, etc.

D'une manière moins polémique, la marchandisation peut se définir comme la **transformation de produits et, surtout, de services non marchands en marchandises**, c'est-à-dire :

- en produits et services dotés non seulement d'une valeur d'usage, mais aussi d'une valeur d'échange ;

- en produits et services faisant l'objet d'une offre et d'une demande, dont la rencontre permet éventuellement de faire émerger un prix.

B. LES FORMES DE LA MARCHANDISATION DE L'ÉDUCATION

Dans la sphère de l'éducation, l'expression a longtemps été utilisée principalement en lien avec l'enseignement supérieur, sphère où les acteurs privés sont intervenus de manière plus précoce et plus visible que dans les autres niveaux. Elle a connu une diffusion renouvelée avec le « printemps érable », cette mobilisation d'étudiants québécois contre l'augmentation des frais de scolarité à l'université.

Aujourd'hui, elle peut s'appliquer à un ensemble d'interventions de nature privée – par leurs acteurs, par leur contenu ou par leurs objectifs – dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, restreint ici à l'éducation formelle des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, du

début du niveau primaire à la fin du niveau supérieur (doctorat), mais intégrant les services annexes, ou « support », fournis dans ce cadre.

Parmi les formes les plus évidentes d'interventions d'acteurs privés, on peut citer :

- **l'enseignement privé** (avec ou sans but lucratif, avec ou sans subventions et contrôle publics), notamment dans les cas d'un engagement quantitativement insuffisant ou d'un désengagement de la puissance publique ;

- les **services marchands offerts aux familles** autour de la scolarité (cours particuliers, accueil périscolaire, vente de devoirs sur internet, etc.) ;

- les **produits et services acquis par les établissements publics dans le cadre de leurs activités d'enseignement** (manuels scolaires, matériel informatique, logiciels éducatifs, etc.).

Certains observateurs estiment qu'il faut également prendre en considération, lorsque l'on parle de « marchandisation », l'introduction d'éléments de la logique privée dans le système public d'éducation¹. Il s'agit moins là d'une marchandisation de l'offre d'éducation que d'un rapprochement entre les secteurs marchand et éducatif. Ces considérations, aussi intéressantes soient-elles, n'entrent pas tout à fait dans le champ de compétences de la CECAC.

C. ENVISAGER UNE COMPLEMENTARITE DU PUBLIC ET DU PRIVE

En tout état de cause, l'opposition entre « le public » et « le privé » n'est pas absolue et peut être envisagée sous l'angle de la complémentarité. Les deux grands types d'acteurs peuvent être dans **une relation d'émulation mutuelle**, qui favorise dans certains cas l'innovation. Le « **privé** » peut également **répondre aux besoins ou attentes spécifiques** d'un élève et de sa famille (situations particulières, échec scolaire), ou d'un groupe d'élèves (cas des demandes des groupes minoritaires, notamment des minorités nationales). Enfin, il peut **contribuer au financement d'actions ou de structures publiques**, voire participer à la mise en œuvre de politiques publiques en matière de scolarisation pour tous ou d'extension de l'offre de formation supérieure à de nouveaux publics.

Ainsi, **l'offre privée** d'enseignement pour les cycles primaire et secondaire permet **d'assurer une partie des besoins de scolarisation** et de

¹ Ils estiment que l'influence du secteur privé transforme les pratiques, par exemple pour la gestion des ressources humaines ou pour la conclusion de partenariats public-privé. Ils dénoncent souvent une immixtion des entreprises privées dans les contenus de l'enseignement, c'est-à-dire dans la définition des programmes et des cursus. Enfin, ils relèvent que le discours autour de l'éducation, voire ses valeurs, fait des emprunts au vocabulaire du capitalisme : le « capital éducatif », la formation comme « investissement », l'enseignement comme « bien d'exportation », ...

répondre à des problématiques différentes selon le degré de développement des pays. Force est de rappeler que la scolarisation universelle demeure encore un objectif à atteindre pour nombre de pays, même si elle a fortement progressé dans le monde au cours de la dernière décennie.

Fournir une éducation de base de qualité est un élément essentiel pour la croissance et l'emploi et contribue à la réduction de la pauvreté. Les moyens humains, financiers et matériels pour y parvenir nécessitent une forte implication des États qui ne disposent pas toujours des recettes fiscales alors même que la pression démographique y est forte. Au-delà du principe de gratuité scolaire mis en œuvre par de nombreux pays, le recours à une offre privée en matière d'éducation s'est développé.

II. LA PLACE DES ACTEURS PRIVÉS DE L'ÉDUCATION : L'EXEMPLE DES CYCLES PRIMAIRE ET SECONDAIRE

La CECAC a ainsi choisi de traiter plus spécifiquement de **l'offre privée d'enseignement dans les cycles primaire et secondaire**, afin d'identifier ses caractéristiques propres, les relations qu'elle est susceptible d'entretenir avec la sphère privée et son implication au sein des systèmes éducatifs.

Il convient de rappeler que la liberté des parents d'opter pour l'établissement de leur choix pour l'éducation de leur enfant, tout comme celle de fonder un établissement éducatif, est reconnue dans plusieurs textes internationaux et dans nombre de textes nationaux. La Déclaration des droits de l'homme proclame ainsi que « les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) réaffirment également cet engagement des États à respecter le choix des parents.

A. LA TYPOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

1. La distinction public-privé

La distinction entre les établissements éducatifs publics et privés varie selon les législations nationales, qui ne reposent pas sur les mêmes approches ou critères. L'utilisation de l'un ou l'autre terme est ainsi sujette à ambiguïté. En effet, des établissements dits privés peuvent recevoir un soutien financier, parfois important, des pouvoirs publics, État ou collectivités territoriales, ce qui est le cas en France par exemple. La contribution à leur fonctionnement est alors assurée à la fois par les pouvoirs publics et par les familles.

Selon la définition généralement retenue par l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE), la Banque mondiale et l'UNESCO, c'est le caractère public ou privé de l'entité ayant le pouvoir de décision sur le fonctionnement et la gestion de l'établissement qui permet de classer les établissements d'enseignements en public ou privé¹.

Un établissement est considéré comme public s'il est contrôlé et géré directement par l'autorité ou l'agence publique en charge de l'éducation, ou s'il est contrôlé et géré directement soit par une agence gouvernementale, soit par
--

¹ Kitaev (I.), 2001, « Privatisation de l'éducation : un débat d'actualité », in Lettre d'Information de l'Institut International de Planification de l'Éducation, Paris, IPE/UNESCO, janvier-mars, pp. 1-5

un organe directeur dont la plupart des membres sont soit nommés par une autorité publique, soit élus par des électeurs publics.

Un établissement est considéré comme privé s'il est contrôlé et géré par une organisation non gouvernementale ou si son organe directeur est majoritairement composé de membres non élus par un organisme public, qu'ils reçoivent ou non des fonds publics. L'État ou les pouvoirs publics ne sont pas les gestionnaires d'un établissement privé.

Cette définition élude les liens qui peuvent exister entre ces établissements et les pouvoirs publics tant en termes de financement que de gestion et de contrôle.

Par ailleurs, le caractère confessionnel ne constitue pas un critère de distinction, puisque dans certains pays des écoles confessionnelles sont publiques, à l'exemple du Canada.

2. La diversité des établissements éducatifs privés

L'enseignement privé offre une grande diversité en termes de typologie : publics d'enfants ciblés, montant des frais de scolarité ; approche éducative, linguistique ou sociale ; modalités de gestion ; reconnaissance de l'État, etc.

L'offre privée aux niveaux primaire et secondaire est principalement assurée par :

- des organisations confessionnelles ;
- des entreprises à but lucratif ;
- des communautés ;
- des organisations non gouvernementales.

Ces différentes formes d'enseignement privé peuvent cohabiter au sein d'un même pays et concourir à accroître le taux de scolarisation dans les pays en développement tout particulièrement.

La diversité de l'offre recouvre d'importantes disparités entre les différents établissements privés, écoles disposant de moyens financiers et délivrant un enseignement de qualité, écoles privées aux coûts peu élevés assurant un enseignement basique, écoles communautaires ou confessionnelles qui privilégient la transmission de valeurs d'appartenance à un groupe ou à une religion, écoles bilingues aux frais de scolarité très élevés, écoles d'initiative individuelle, écoles mettant en œuvre des méthodes pédagogiques particulières, etc.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger rassemble 488 établissements scolaires, implantés dans 130 pays, qui scolarisent environ 320 000 élèves dont 115 000 Français.

Tous sont homologués par le ministère de l'éducation nationale. 75 de ces établissements sont gérés directement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (« établissements EGD »), 156 ont passé une convention avec elle (« établissements conventionnés ») et 257 autres sont des établissements partenaires.

Un enseignement conforme à l'exigence des programmes de l'éducation nationale française est offert dans ces établissements.

Source : Agence pour l'Enseignement français à l'Étranger (AEFE)

Force est de constater que **les écoles confessionnelles représentent une part importante, voire très largement majoritaire, de l'enseignement privé des cycles primaire et secondaire** dans une large majorité de pays.

En termes de répartition sur un territoire donné, les établissements privés sont plus souvent regroupés dans les zones urbaines et dans les centres villes pour des raisons historiques et politiques.

3. Le statut juridique des établissements d'enseignement privé

Les établissements d'enseignement privé se différencient selon la place et le rôle qu'occupe l'État dans leur fonctionnement. Il existe ainsi :

- des **établissements subventionnés par l'État ou/et les collectivités territoriales**. Ils bénéficient alors d'un soutien financier ou matériel qui assure une partie de leur budget de fonctionnement ou d'investissement, selon des règles d'attribution et de répartition précises. L'État peut également prendre en charge les rémunérations et retraites du corps enseignant. En contrepartie, ces établissements sont soumis au contrôle de l'État, qui peut prendre ou non la forme d'un contrat. Ils doivent aussi se conformer aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement du système éducatif national ;

L'exemple de la France

Les écoles privées sont soit sous contrat simple (personnel rémunéré par l'État) soit sous contrat d'association (prise en charge par l'État des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'externat), soit hors contrat.

L'exemple de la Suisse

Un établissement d'enseignement est dit « privé » si sa direction relève d'une entité non gouvernementale (église, syndicat, entreprise, etc.) ou si son conseil d'administration se compose pour l'essentiel de membres qui n'ont pas été nommés par une autorité publique. Il y a deux types d'établissement privé, d'une part, ceux dont le financement de base

provient, pour 50 % ou plus des pouvoirs publics, d'autre part, ceux dont le financement de base provient pour moins de 49 % des pouvoirs publics.

- des **établissements libres qui ne sont liés par aucun soutien des pouvoirs publics**. Ils disposent d'une grande autonomie de fonctionnement et de gestion. Ils sont cependant soumis au cadre réglementaire général concernant l'ouverture et le fonctionnement des établissements éducatifs ;

- dans certains pays, des **établissements dits clandestins car ils ne respectent pas le cadre juridique général**. Ils ne bénéficient d'aucune reconnaissance officielle même si certains États tolèrent leur existence.

4. De l'offre et de la demande d'enseignement privé

L'existence d'une offre privée d'enseignement questionne sur ses facteurs de développement, répondant d'une part, à une demande des familles qui se trouvent insatisfaites du système éducatif public et d'autre part, à une offre différenciée proposée par les écoles privées¹.

Compte tenu des modalités de financement des établissements privés, assuré en partie ou en totalité par les familles, cette **offre éducative se positionne comme une alternative à un enseignement public** qui n'est pas en mesure de répondre aux choix et aux attentes de ces dernières. Elle permet donc d'y répondre au regard de **différentes considérations ethniques, linguistiques, pédagogiques, religieuses ou sociales**.

Certaines exigences formulées par les familles en matière d'éducation favorisent l'émergence d'une offre privée différenciée de l'offre publique. La réputation des établissements publics en termes de qualité d'enseignement, de discipline ou de sécurité concourt également au développement de cette offre éducative, l'enseignement privé étant perçu par certaines familles comme offrant de meilleures conditions de scolarisation aux élèves.

Enfin, dans des pays en développement, **l'enseignement privé constitue une réponse à des besoins locaux pour pallier les insuffisances** sur le plan quantitatif de l'éducation publique et s'appuie, par exemple, sur des communautés locales ou des organisations non gouvernementales.

Des **initiatives purement lucratives** sont aussi à l'origine du développement d'un marché privé de l'éducation pour les cycles primaire et secondaire, qui fonctionnent selon des objectifs de rentabilité financière.

¹ En d'autres termes, les familles choisissent un établissement privé soit par défaut, soit par adhésion.

B. LE POSITIONNEMENT DES ECOLES PRIVEES DANS LE SYSTEME EDUCATIF

Historiquement deux grands opérateurs ont concouru à l'éducation, les Églises d'abord, puis les États, qui ont ensemble conclu un accord sur la nature, les objectifs et les modalités de l'offre éducative. Le système éducatif qui existe en Europe ou sur d'autres continents est aujourd'hui largement dominé par l'enseignement public, tout en conférant une part non négligeable - et croissante - à l'offre privée. **L'offre éducative privée tend à compléter ou à suppléer le système public.** Elle permet en partie de faire face à l'augmentation constante du coût de l'enseignement pour la collectivité, puisque le nombre d'enfants dans le monde progresse et que les États visent tous un accroissement du taux de scolarisation.

1. Des situations nationales contrastées

La répartition entre l'enseignement public et l'enseignement privé se caractérise par une forte hétérogénéité de situations d'un pays à l'autre, que ne reflètent pas les statistiques globales.

Pourcentage des effectifs dans l'enseignement privé, moyenne 2000-2009

	Moyenne de la part du privé dans les pays (en % des effectifs scolarisés)		
Régions	Pré-primaire	Primaire	Secondaire
Afrique subsaharienne	60,6	14,3	17,8
Amérique latine	48,3	27,1	28,4
Asie du Sud, de l'Ouest, de l'Est et Pacifique	53,3	15,5	23,4
Europe de l'Ouest et Amérique du Nord	24,8	12,4	16,6
Europe de l'Est et Asie centrale	3,1	1,9	2,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	55,7	20,3	15,9
Monde	44,2	16,4	19,0

Source : d'après données UNESCO collectées en décembre 2011

Dans certains pays, une majorité d'élèves est scolarisée dans des établissements privés, tandis que d'autres se situent à des niveaux plus faibles.

Il est à noter qu'en 2010, environ 90 % des élèves des pays de l'OCDE fréquentaient un établissement public dans l'enseignement primaire. Les pourcentages diminuent légèrement dans l'enseignement secondaire : les

établissements publics accueillant 86 % des élèves au collège et 81 % des élèves pour le second cycle du secondaire.

Quelques exemples en Europe

La France

Selon un rapport du ministère de l'éducation nationale, durant l'année scolaire 2011-2012, 2 084 400 élèves étaient scolarisés dans les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré (16,96 % des élèves scolarisés en France). 2 % de ces élèves étaient scolarisés dans un établissement privé hors contrat.

Ce ratio s'élève à 13,41 % pour les écoliers et à 21,24 % pour les collégiens et lycéens. Le nombre d'écoles et d'établissements scolaires privés avoisine 8 800 en 2011-2012, soit 13,6 % du nombre d'écoles et d'établissements.

La Suisse

5,6 % de l'ensemble des élèves fréquentaient une école privée en 2006/2007.

La Belgique

L'enseignement « libre » est ce qui correspond à l'enseignement privé en France. Il représente en 2011-2012, 40,35 % de la population scolaire totale en maternel et primaire ; 59,62 % en secondaire ; 42,10 % des effectifs de l'enseignement spécialisé.

Au **Canada**, l'offre privée est vaste et variée. Elle recouvre de grandes disparités : des écoles modestes gérées par un groupe de parents aux établissements prestigieux aux frais de scolarité très élevés. Dans la province de l'**Ontario**, les écoles privées ne perçoivent pas de financements publics mais sont malgré tout tenues de respecter la loi sur l'éducation, qui organise les grandes lignes de l'enseignement en Ontario.

Le ministère de l'éducation de l'Ontario distingue deux types d'écoles privées : celles qui mènent leurs élèves jusqu'aux épreuves du diplôme d'études secondaires de l'Ontario (DESO), et qui doivent se soumettre à des inspections (« Écoles privées inspectées »), et les autres (« Écoles privées non inspectées »).

Extrait du site du ministère de l'Éducation de l'Ontario à ce sujet : « Le Ministère inspecte toutes les écoles secondaires privées qui souhaitent accorder des crédits dans les matières menant au DESO. L'inspection a pour but de déterminer si les normes de l'enseignement dispensé dans les cours menant au DESO sont conformes aux exigences du Ministère. Les locaux, les pratiques de santé et de sécurité ou les questions

liées à la dotation en personnel ne font pas l'objet d'inspection ou d'approbation. »

Plus généralement, la part du secteur privé tend à augmenter par ailleurs au fur et à mesure du parcours scolaire.

Au **Tchad**, dans un pays qui connaît une forte croissance du nombre d'écoles et un accroissement des effectifs, les écoles privées pour le primaire représentent 7 % de l'offre d'éducation et 9 % des effectifs, majoritairement situées en zones urbaines, mais 26 % pour le secondaire. Les écoles communautaires sont prépondérantes et représentent plus de la moitié des établissements implantés sur le territoire national, soit 51%. Le secteur du préscolaire est peu développé au Tchad et implanté essentiellement en zone urbaine. Le secteur privé y reste dominant avec 163 écoles, soit 61 %, représentant 46 % des effectifs.

Au **Niger**, les effectifs de l'enseignement privé sont respectivement de 3,75 % pour le primaire, de 16,5 % pour le collège et de 33,7 % pour le lycée. Il faut y noter une tendance forte à l'ouverture d'écoles franco-arabes et d'écoles coraniques. Le développement de l'enseignement privé au Niger semble promouvoir un enseignement de qualité. Les lycées et collèges d'excellence sont privés. Ils scolarisent les enfants issus des classes moyennes et supérieures, en développement.

Au **Congo-Brazzaville**, le nombre d'écoles primaires du secteur privé a doublé depuis 2001, illustrant ce besoin de répondre à une forte demande de scolarisation. Le secteur privé représente 86 % des établissements pour le préscolaire, 42 % pour le primaire et 70 % pour le secondaire. Ces taux ne reflètent pas la réalité en termes d'effectifs puisque seuls 63 %, 28 %, et 18% des élèves sont respectivement scolarisés dans le préscolaire, le primaire et le secondaire.

2. Des acteurs privés au service des objectifs de scolarisation et de formation

Les établissements privés concourent à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'éducation en complément du service public¹. Ils permettent, dans certains pays soumis à une forte pression démographique, de contribuer au **développement d'une scolarisation primaire universelle**.

L'intervention d'acteurs privés dans la création et la gestion d'établissements peut constituer un instrument indispensable au service des objectifs de scolarisation et de formation du plus grand nombre, notamment dans un contexte budgétaire contraint ou lorsque les systèmes éducatifs connaissent des situations de vulnérabilité (crise politique, par exemple).

¹ La question de l'enseignement non-formel ne sera pas abordée dans le présent rapport.

Dans son rapport *Regards sur l'éducation 2012 – les indicateurs de l'OCDE*, l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE) fait état d'un accroissement de la part du privé dans l'éducation dans tous les pays étudiés, avec des niveaux très différents néanmoins. **Les acteurs privés financent une part non négligeable de l'enseignement fondamental.**

Cette tendance s'explique largement, à moyen terme, par l'objectif politique qui a été posé : les États veulent conduire plus de jeunes jusqu'à l'enseignement supérieur. Entre 1995 et 2005, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, le montant de l'intervention de l'État par étudiant a été divisé par deux, parce que le budget croissait moins vite que le nombre d'étudiants.

De même, au **Viêt-Nam**, la quasi-totalité des écoles du premier niveau élémentaire (enfants de moins de 6 ans) relève du secteur privé. Au **Rwanda**, on compte 4 000 de ces écoles « maternelles » privées – religieuses, associatives ou fondées par des parents – et seulement deux publiques.

Dans certains pays, notamment africains, la formation des élites est pour l'essentiel confiée au secteur privé.

3. Le rôle des pouvoirs publics

Un certain nombre d'États, notamment en Afrique, **considèrent ne pas pouvoir contrôler les établissements privés, par manque de moyens ou par manque de légitimité** : comment exiger le respect de certaines normes de la part d'acteurs qu'on ne subventionne pas ? Au **Burkina Faso**, un millier d'écoles secondaires ne sont pas contrôlées. En **Haïti**, les écoles privées se sont vu affubler du nom « d'écoles Borlette », du nom d'une loterie locale, au motif qu'on paierait sans savoir ce qu'on aurait. En **Côte d'Ivoire**, on parle « d'écoles boutiques », pour lesquelles les parents paient à la journée. Dans de nombreux pays, la situation est encore plus critique au niveau supérieur.

À **Maurice**, pays qui connaît un fort taux de croissance et un net progrès de l'inclusion sociale et du taux de scolarisation, l'État autorise l'ouverture d'établissements privés, mais conditionne celle-ci à de nombreux critères, tant matériels que pédagogiques. Leur respect fait l'objet d'inspections régulières. L'État mauricien ne verse donc pas la moindre subvention publique aux écoles privées, mais exerce néanmoins un contrôle très strict sur la qualité de l'enseignement.

C. LES ATOUTS ET FAIBLESSES DE L'OFFRE PRIVEE POUR UN SYSTEME EDUCATIF PERFORMANT

1. Au service d'une dynamique éducative

Les acteurs privés et publics peuvent entretenir une relation non pas de concurrence, mais d'émulation, susceptible de favoriser l'émulation pédagogique.

Le cas de la France

Dès le début du XIX^{ème} siècle, la loi Guizot (1833) reconnaît formellement le principe de liberté d'enseignement pour le niveau primaire¹. Ce principe est rapidement étendu au niveau secondaire et sa valeur supra-législative est consacrée au XX^{ème} siècle. Le chef d'un établissement privé sous contrat d'association avec l'État bénéficie d'une réelle autonomie, notamment en matière de :

- recrutement des personnels enseignants (sous condition de diplôme) et non-enseignants ;
- d'organisation des temps et calendrier scolaires ;
- de définition des objectifs, contenus et méthodes d'enseignement, dans le respect des décrets et arrêtés du ministre de l'éducation nationale. Les établissements peuvent déroger aux programmes et aux règles appliquées dans l'enseignement public en matière d'horaires sur dérogation accordée par le recteur d'académie, « *en considération de l'intérêt présenté par une expérience pédagogique* » (Code de l'éducation).

Cette autonomie a permis à certains établissements privés sous contrat de développer des propositions pédagogiques innovantes, par exemple en tenant compte de leur public scolaire et de leur environnement. Historiquement, l'enseignement technique et agricole, d'abord délaissé par les acteurs publics, doit beaucoup aux Frères des écoles chrétiennes, aux salésiens et aux jésuites. L'apport de l'enseignement privé technique agricole a été relevé par les parlementaires français lors du débat sur le projet de loi d'orientation pour l'école, en 2005.

Cette loi d'orientation étend d'ailleurs aux établissements publics la possibilité de mener des expérimentations sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers, « *sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques* ».

Le taux de scolarisation dans une école privée s'établit, pour une année donnée, à 17 % de la population d'âge scolaire. On constate

¹ Tout individu âgé de dix-huit ans titulaire d'un brevet de capacité (délivré sur examen) et d'un certificat de moralité peut alors exercer librement la profession d'instituteur primaire.

aujourd'hui qu'une minorité importante des familles françaises scolarise, ponctuellement ou exclusivement, au moins l'un de ses enfants dans un établissement privé, notamment à l'occasion d'un changement de cycle (passage au collège) ou de difficultés particulières.

L'enseignement privé peut également répondre à des attentes ou des besoins spécifiques de certaines familles, qui souhaitent, par exemple, offrir à leurs enfants un enseignement dans leur langue alors qu'elles vivent temporairement à l'étranger. C'est ainsi le cas des **lycées français à l'étranger**, qui, au regard de leur statut, ne sont pas des établissements publics, bien qu'ils fassent l'objet d'une procédure d'homologation par le ministère français de l'éducation nationale. Des motivations d'ordre extra-pédagogique peuvent également motiver le choix d'un établissement, telles que l'attachement au respect et à la transmission de valeurs de nature religieuse.

En accueillant parmi ses élèves (plus de 60 % des effectifs) des enfants des pays d'accueil et des étrangers tiers, le réseau contribue au rayonnement de la langue et de la culture françaises. Un enseignement pilote des langues permet à la fois d'intégrer les élèves nationaux par un enseignement spécifique du français, d'enseigner la langue du pays d'accueil à tous les élèves et de promouvoir la pratique de l'anglais dans un contexte international.

Source : Agence pour l'Enseignement français à l'Étranger (AEFE)

La coexistence d'un secteur public et privé contribue, en outre, à **accroître la qualité de l'enseignement dispensé et à un accès plus rapide à l'éducation**, notamment dans les pays en développement.

Ainsi l'intervention privée peut-elle s'avérer utile en termes de **diversification et d'extension de l'offre scolaire à de nouveaux publics**, à condition qu'une instance garantisse **l'équité et la qualité de l'offre privée d'enseignement**.

2. Le contrôle des pouvoirs publics

La question du contrôle de l'enseignement dispensé afin de garantir des standards de qualité mais aussi d'assurer l'égalité des chances de tous les enfants d'un même pays est abordée de manière très diverse selon les États. Certains d'entre eux hésitent à imposer des normes et à sanctionner leur respect : ils considèrent n'avoir aucune légitimité en la matière puisqu'ils ne versent pas le premier centime d'argent public.

Au **Maroc**, en dépit des mesures prises par voie législative et réglementaire, et malgré les annonces faites lors des discours du trône, l'État ne parvenait pas à réguler les très nombreuses écoles secondaires privées ; plus d'un millier, celles-ci n'étaient pas représentées par un interlocuteur unique. Désireux de promouvoir l'enseignement privé pour accroître le

nombre d'étudiants, les pouvoirs publics se sont tournés vers les ONG et les entreprises multinationales en leur proposant d'investir dans l'éducation et de bénéficier de certains prêts. Le postulat était le suivant : si des acteurs privés étaient prêts à offrir un service d'éducation aux conditions fixées par l'État, ils entreraient de fait en concurrence avec la myriade de petites écoles non contrôlées et contraindraient celles-ci à améliorer la qualité de leur offre.

Au contraire, d'autres pays exercent un contrôle très strict sur les acteurs privés, tant en termes d'ouverture d'établissement que de respect des programmes nationaux. **Maurice** impose ainsi un contrôle important, y compris sur des aspects pédagogiques, dès le stade de l'autorisation d'ouverture des écoles privées.

Au **Rwanda**, la situation est analogue. Entre 2009 et 2010, l'État a fait appliquer des règles strictes par les établissements privés, et a – par exemple – fait fermer 300 écoles « maternelles » en une année. Au niveau « secondaire inférieur », coexistent des établissements publics, des établissements catholiques conventionnés, dont les professeurs sont rémunérés par l'État, et des établissements privés, qui résultent d'initiatives prises par des parents d'élèves et qui scolarisent des centaines voire des milliers d'enfants.

En **France**, les écoles privées sont soumises au contrôle de l'État, qu'elles soient liées ou non par un contrat d'association. Après cinq années d'exercice, un établissement d'enseignement privé hors contrat peut demander à être lié à l'État par un contrat qui peut être un contrat d'association ou, pour les écoles primaires ou spécialisées, un contrat simple. Ce contrat oblige l'établissement à accueillir les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyance. En contrepartie, l'État rémunère les enseignants, qui ont réussi des concours analogues à ceux de l'enseignement public, et les collectivités publiques financent le fonctionnement de l'établissement dans les mêmes proportions qu'ils financent les écoles et les établissements publics. Tous les établissements privés sont soumis à un régime d'inspection, qui diffère selon l'existence ou non d'un contrat d'association. La loi garantit aux établissements privés le caractère propre de chaque établissement.

3. L'égalité des chances

Le développement de l'offre privée d'éducation aux niveaux primaire et secondaire pose avec acuité le **problème de la discrimination socio-économique et socio-culturelle**. Il convient de souligner que cet enseignement doit pouvoir s'ouvrir au plus grand nombre sans frein financier lié à des frais d'écologie qui peuvent être parfois très élevés.

Au-delà du frein financier, qu'il soit réel ou surestimé, se pose le problème d'une **image parfois élitiste des établissements privés**, qui

apparaissent aux familles comme réservées aux bons élèves ou aux enfants de certaines catégories socio-culturelles¹.

¹ Un sondage réalisé en France en 2013 par l'institut Opinion Way à la demande du quotidien La Croix montrait ainsi que si 78 % des sondés pensaient que l'enseignement privé (dominé en France par les établissements privés catholiques sous contrat d'association avec l'État) était ouvert aux enfants quels que soient leurs convictions religieuses, seuls 50 % estimaient qu'il était accessible aux élèves en situation de difficulté scolaire.

III. DES PISTES D'ACTION ET DE REFLEXION

Sans discuter le bien-fondé de ce secteur privé parfois indispensable pour répondre aux objectifs de scolarisation et d'éducation des États, ces derniers doivent **imposer des règles pour s'assurer de la pertinence de l'enseignement dispensé.**

Un ensemble de mesures pourrait être envisagé afin de **réguler l'offre privée d'éducation et les relations qu'elle entretient avec l'État** dans lequel elle se développe.

A. LA MISE EN PLACE D'UN CONTROLE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

L'État reste le pilier de la politique nationale d'éducation et le garant d'une éducation de qualité, tout en pouvant déléguer au secteur privé la réalisation de certains services si ceux-ci peuvent être ainsi fournis à moindre coût ou avec une qualité supérieure, ou encore s'ils répondent à un besoin non satisfait par ailleurs. L'enseignement privé contribuant donc au service public de l'éducation, il est **légitime qu'il fasse l'objet d'un contrôle public**, même sans financements publics.

La régulation du secteur de l'éducation doit s'articuler en fonction des priorités éducatives définies par l'État. Déjà, en mai 2008, des experts internationaux réunis à l'initiative de la Communauté française de Belgique avaient adopté « l'Appel de Bruxelles », qui engageait les États à réguler les services de l'éducation.

Extrait de l'Appel de Bruxelles - 23 mai 2008

L'absence de régulation ou une régulation insuffisante par les pouvoirs publics des services d'éducation peut engendrer en fin de compte des coûts plus élevés pour une qualité et une pertinence moindres et, par conséquent, accroître les inégalités économiques, sociales et culturelles entre les individus et compromettre ainsi l'accès équitable des citoyens aux biens publics que sont l'éducation et la formation.

Une telle régulation implique entre autres :

- la **définition d'un référentiel normatif**, réalisée éventuellement en concertation avec les représentants des acteurs privés et des acteurs publics de l'éducation, y compris des familles ; ce référentiel devrait inclure les **aspects matériels** (sécurité et salubrité des locaux), mais aussi **humains** (présence d'un encadrement compétent, en nombre adapté), **académiques** (validité des enseignements) et, éventuellement et dans une certaine mesure,

moraux (compatibilité des valeurs transmises aux élèves par l'ensemble de la communauté éducative avec le projet de société) ;

- des **actions d'information ou de formation à destination des responsables d'établissements** privés afin de leur permettre de comprendre ce référentiel ;

- la formation et l'entretien, par la puissance publique, **d'un corps d'inspection dédié**, formé aux spécificités de l'enseignement privé ;

- la possibilité de **sanctions effectives**, incluant la fermeture complète de l'établissement si nécessaire.

B. LA NÉCESSITE D'UNE EVALUATION

L'évaluation de l'offre des établissements privés d'enseignement vise à vérifier que chaque établissement d'enseignement propose un projet pédagogique de qualité, assurant à chaque élève les mêmes chances d'insertion professionnelle, sociale et culturelle. Elle s'adresse à trois types d'acteurs : les décideurs politiques et les responsables administratifs ; les familles ; les chefs d'établissements et autres acteurs de la communauté éducative.

Lorsque des subventions ou d'autres moyens de fonctionnement sont alloués à des établissements privés sur fonds publics, il est légitime qu'une évaluation du service rendu soit effectuée.

L'une des justifications de l'existence d'une offre privée d'enseignement réside également dans l'importance accordée à la liberté de choix des parents. Or celle-ci s'appuie généralement sur une évaluation de l'offre. Il convient donc de veiller à ce **que cette évaluation soit faite sur des critères connus de tous les acteurs et de manière aussi transparente que possible**. Dans le cas contraire, l'information serait fournie principalement par les établissements eux-mêmes, ce qui favoriserait ceux qui seraient dotés des plus grandes ressources, ou par la presse, au risque de la multiplication de « classements » et de « palmarès » plus ou moins rigoureux et objectifs.

Enfin, les acteurs de l'éducation eux-mêmes peuvent tirer profit d'une évaluation de leur action, afin de nourrir leurs réflexions sur leur pratique et améliorer celle-ci. Ils peuvent aussi s'inspirer d'expériences dont les résultats leur paraîtraient intéressants.

C. DES INDICATEURS DE QUALITE ET D'EQUITE

Deux axes sont à prendre en considération plus particulièrement pour l'évaluation de l'offre scolaire, la **qualité** d'une part, et l'**équité** d'autre part.

La qualité est certainement le premier objectif des familles qui choisissent de scolariser leur enfant dans un établissement privé¹. Elle est également un élément de décision important pour les pouvoirs publics. Son évaluation est effectuée, en premier lieu, par le **taux de réussite des élèves d'un établissement** lors des tests et examens organisés par les autorités compétentes, que ce soit au niveau territorial ou au niveau national. La comparaison des résultats entre deux établissements donnés ou entre l'ensemble des établissements privés et l'ensemble des établissements publics est alors aisée et apparemment incontestable, puisque les élèves ont été soumis aux mêmes épreuves. Ceci n'est cependant valable que dans l'hypothèse où les épreuves seraient effectivement les mêmes pour un niveau scolaire donné et où la note à l'examen n'incorporerait aucun élément de contrôle continu. De surcroît, ce taux de réussite gomme les facteurs objectifs de réussite ou de difficulté des élèves d'un établissement, tels que leur âge, leurs antécédents scolaires ou leur origine socio-culturelle.

En France, le ministère de l'Éducation nationale a donc adopté la notion de « valeur ajoutée » d'un établissement, qui vise à rendre compte de l'action propre d'un établissement dans la réussite de ses élèves, indépendamment des caractéristiques de ses élèves précédemment citées. Cette valeur ajoutée se mesure par différence entre le taux de réussite constaté effectivement et le taux de réussite attendu compte tenu du profil des élèves. Si cette différence est positive, on peut penser que l'établissement apporte plus à ses élèves que l'établissement moyen.

Par ailleurs, le seul taux de réussite à un examen, même enrichi de la « valeur ajoutée », peut être jugé insuffisant pour évaluer la qualité du projet pédagogique d'un établissement, notamment parce qu'il n'existe pas nécessairement d'examen national à chaque niveau d'enseignement. Il ne permet pas de juger de la qualité des conditions dans lesquelles sont dispensés les cours, ni de la richesse et de la pertinence des activités périscolaires proposées. Enfin, il ne rend que peu compte des apprentissages moins académiques, tels que le sens de la citoyenneté, l'aptitude à travailler en équipe, la créativité, etc. Ces aspects ne sauraient être évalués sans l'envoi sur le terrain d'inspecteurs dûment formés, dotés des moyens (et du temps) nécessaires.

Enfin, les pouvoirs publics - et les contribuables - peuvent souhaiter pouvoir évaluer également la qualité du pilotage des établissements scolaires, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, entendue comme l'utilisation optimale des ressources allouées. Il ne s'agit pas de méconnaître la spécificité de l'activité d'enseignement, ni de l'analyser comme un service marchand vendu par une entreprise, ni encore d'encourager une course

¹ D'après le sondage réalisé en France en 2013 par l'institut Opinion Way à la demande du quotidien La Croix, 95 % des sondés dont au moins l'un des enfants était scolarisé dans un établissement privé jugeaient que l'enseignement privé assurait un enseignement de qualité, et 99 % d'entre eux estimaient qu'il accorde une place importante à la dimension éducative, à l'éducation des enfants.

irraisonnée à la baisse des coûts, mais de favoriser l'émergence des meilleures pratiques dans un cadre budgétaire contraint. Le résultat d'une telle évaluation pourrait donner lieu, dans chaque établissement concerné, à une réflexion sur l'organisation, éventuellement accompagnée par des représentants des autorités académiques compétentes.

L'objectif d'équité est également central pour la cohésion des sociétés. Deux définitions, apparemment complémentaires, peuvent en être données¹ :

- l'équité comme égalité des chances ; il s'agit alors de supprimer les incidences sur le succès scolaire produits de l'appartenance à tel groupe social (défini par des critères socioéconomiques, le sexe, l'ethnie ou la langue, le lieu de résidence, etc.) ; chacun doit pouvoir réussir selon son seul mérite propre ;
- l'équité comme idéal d'inclusion ; il s'agit de supprimer les effets d'exclusion générés par l'école, en particulier l'échec scolaire, pour intégrer tous les élèves dans leur diversité.

Le concept d'inclusion est particulièrement fort dans les pays du Nord de l'Europe, alors que la notion d'égalité des chances est prédominante en France par exemple.

Les indicateurs de l'équité dépendent de l'acceptation retenue. Si on l'envisage sous l'angle de l'inclusion, peuvent être évalués plus particulièrement les dispositifs de soutien aux élèves, la réduction des écarts de notes au sein d'une cohorte d'âge entre l'entrée dans l'établissement et la sortie, ainsi que les actions d'orientation scolaire et professionnelle.

Sous l'angle de l'égalité des chances, outre la « valeur ajoutée » déjà évoquée, il convient d'analyser la politique tarifaire pratiquée par les établissements privés : prise en compte des ressources de la famille pour définir les frais de scolarité, possibilité d'accès à des bourses, recrutement délibérément diversifié – éventuellement à l'aide de « quotas » –, etc. L'État peut également contribuer à la promotion de l'équité, par exemple par l'instauration de bourses publiques ou de subventions à la mobilité des élèves.

¹ Herbaut, Estelle (OCDE), « L'évaluation de l'équité scolaire : perspectives nationales et internationales », in Revue Éducation et formation, n° 80, décembre 2011, consultable sur www.education.gouv.fr

CONCLUSION GENERALE