

# Partenariats public-privé dans l'éducation



Document  
d'information de la  
CME

## Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé (PPP) ?

Le terme partenariat public-privé (PPP) est un terme flou, utilisé pour désigner un large éventail d'accords contractuels établis entre des institutions publiques et le secteur privé. Les partenariats public-privé (PPP) constituent un phénomène présent dans de nombreux pays, quel que soit leur niveau de revenu, et qui s'est propagé dans les pays à revenu faible ou moyen au cours des dernières années. Depuis la crise financière mondiale de 2008, les PPP ont connu une sorte de résurgence, avec de nombreux gouvernements qui se tournent vers cette approche dans l'espoir d'attirer des fonds privés pour financer des services publics. Cela s'est accompagné d'un discours expliquant que les PPP étaient indispensables pour parvenir à atteindre efficacement et effectivement les objectifs de développement en période de restrictions financières. Cette manière d'exposer les faits a eu une forte influence sur le discours sur le développement après 2015, présentant les PPP comme un outil essentiel pour atteindre les objectifs de développement durable<sup>i</sup>, améliorer l'efficacité et, selon cette argumentation, réduire les dépenses.

## Quelles sont les principales caractéristiques des partenariats public-privé (PPP) dans l'éducation ?

Les PPP sont en train de devenir une caractéristique de plus en plus courante dans le secteur éducatif, avec des modèles connus et de nouveaux modèles incluant l'externalisation des services éducatifs et des services non éducatifs de soutien, les systèmes de chèques scolaires et les écoles sous contrat. En dépit d'une large diversité de formats, les PPP présentent un certain nombre de caractéristiques communes :

- **Portée** : Dans le secteur de l'éducation, les PPP se sont d'abord concentrés sur l'infrastructure physique et la construction, avant de se déplacer progressivement vers la fourniture de services, notamment des services de soutien comme le transport, les repas, le nettoyage ou l'entretien. Ils se sont aussi étendus à la prestation

directe de services d'éducation tels que la fourniture de manuels scolaires, l'élaboration des programmes scolaires, la formation des enseignants, l'évaluation des élèves – ou même le fonctionnement complet des écoles, comme dans les écoles « sous contrat ». Les systèmes de « chèques » sont des mécanismes par lesquels un gouvernement fournit des fonds pour payer les frais de scolarité des élèves dans des écoles privées choisies par leur famille.<sup>ii</sup>

- **Incitations et motivations** : Les moteurs de l'expansion des PPP dans l'éducation, en tant que choix politique des gouvernements, varient considérablement. Les acteurs privés peuvent être motivés par le profit, la philanthropie ou la responsabilité sociale des entreprises. Ils peuvent être des entrepreneurs locaux ou des multinationales. Mais une grande partie de l'expansion des PPP dans les pays en développement a été favorisée par un réseau d'experts, de chercheurs et de consultants qui travaillent avec la Société financière internationale (SFI), la Banque mondiale et leurs homologues régionaux tels que la Banque asiatique de développement<sup>1</sup>. Ceux-ci ont positionné les PPP comme une solution politique peu coûteuse aux problèmes d'accès et de qualité dans l'éducation, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire.<sup>iii</sup>
- **Risques** : Le « partenariat » implique habituellement une forme ou une autre de partage des risques. Toutefois, les gouvernements offrent souvent une garantie aux prestataires privés et leur assurent que les coûts initiaux qu'ils engagent amèneront des profits ultérieurement tout au long de la durée du contrat. En fait, comme le soulignent certains commentateurs, il y a souvent une tension fondamentale entre la responsabilité publique et l'orientation commerciale.<sup>iv</sup>
- **Paiement et profit** : La société privée est généralement rétribuée sur plusieurs années, soit par les frais que paient les utilisateurs, soit par les versements de l'État, ou une combinaison des deux. Un seul contrat de PPP constitue souvent une occasion d'affaires juteuse pour une entité privée, car il garantit, souvent pendant des décennies, un flux de revenus en grande partie souscrits par le gouvernement (en particulier lorsque le gouvernement demeure le principal responsable de l'offre d'éducation).

1 Sur le rôle de la BASD aux Philippines, voir le chapitre 4, Étude de cas 4A, dans la boîte à outils *Bien public contre profits privés*.

### La gestion privée des écoles : une tendance croissante.

L'une des principales formes de l'expansion du secteur privé et des partenariats public-privé dans l'éducation à travers le monde est représentée par la gestion privée des écoles, lorsque des prestataires privés exploitent et gèrent ouvertement des écoles « publiques », en retirant parfois des bénéfices. Deux formes de PPP se détachent dans le contexte de cette tendance croissante :

- 1. Les écoles sous contrat :** Les écoles sous contrat, les écoles « libres » ou les académies sont, fondamentalement, des écoles gérées par des acteurs privés et financées par des fonds publics. Le modèle se développe partout, y compris aux États-Unis où les écoles sous contrat tiennent une place de premier plan.
- 2. Les systèmes de chèques :** Les chèques peuvent être universels ou cibler des groupes ou des zones géographiques spécifiques. Si les frais de scolarité s'avèrent plus élevés que la valeur des chèques, les familles les complètent avec leurs propres ressources. Ces programmes s'efforcent de lutter contre les barrières de coûts en offrant une éducation qui devrait être gratuite au point d'utilisation.

Les fournisseurs privés de services d'éducation sont très divers. Il peut s'agir d'entreprises privées commerciales à la recherche de profits ou d'organisations non gouvernementales et de groupes confessionnels à but non lucratif. Ces organismes ne poursuivent sans doute pas de visée financière, mais les entreprises à but lucratif se développent dans le secteur.

**La CME est préoccupée par le fait que des intérêts à but lucratif risquent de mettre en péril le droit à l'éducation.** Il existe des preuves montrant une hausse de l'activité des sociétés à but lucratif, et notamment des entreprises multinationales, dans de nombreux pays à faible revenu, avec des bénéfices importants à retirer de l'expansion de ces formes d'enseignement privé. Début 2016, l'annonce par le gouvernement du Liberia du passage à un modèle de PPP et d'écoles sous contrat à l'échelle du système d'éducation de base – qui a contribué à faire de Bridge Academies un acteur multinational majeur de l'éducation parmi les PPP – semblait annoncer une nouvelle vague de déploiement de ces écoles dans les pays à faible revenu et les pays fragiles (voir chapitre 2, Étude de cas 2A, dans la boîte à outils *Bien public contre profits privés*).

**La CME est inquiète, car elle craint que cette situation ne mène à des violations du droit à l'éducation et crée des obstacles à la réalisation de l'éducation équitable et de qualité, pour tous.**

## Quelles sont les préoccupations de la CME concernant les PPP dans l'éducation ?

Ceux qui critiquent les PPP font remarquer qu'ils peuvent constituer un détournement dangereux, s'agissant de fournir à tous une éducation équitable et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. La CME est particulièrement préoccupée par la croissance des PPP dans le domaine de l'éducation, et leurs répercussions sur la réalisation du droit à l'éducation, plus précisément :

### • Le rôle de l'État comme garant du droit à l'éducation:

L'arrivée des PPP dans le secteur éducatif signifie que l'État s'éloigne de sa position de prestataire direct pour les écoles, l'enseignement et d'autres services éducatifs pour occuper un rôle plus indirect de financeur ou de régulateur. Cela soulève des questions quant à l'impartialité et aux conflits d'intérêts potentiels, si les gouvernements sont à la fois responsables de la réglementation et impliqués dans les partenariats.<sup>v</sup>

- **Augmentation de l'inégalité et de la ségrégation, avec peu de bénéfices en matière de qualité :** Il a été démontré que certains PPP, notamment ceux axés sur la fourniture d'écoles privées, conduisaient à des formes d'inégalité et de ségrégation systémique, avec des écoles de qualité différente s'adressant à différents groupes socioéconomiques, souvent avec peu ou pas d'amélioration de la qualité globalement. Cette évolution renforce l'inégalité, la ségrégation sociale et la stratification de la société, tout en affaiblissant la place de l'éducation en tant que bien public. C'est particulièrement inquiétant dans le cas des systèmes de chèques et des écoles sous contrat. Les données disponibles sur les systèmes de chèques scolaires (voir Encadré 1) laissent penser, par exemple, que ces mécanismes renforcent les inégalités dans les résultats et créent des obstacles importants à la réalisation d'une éducation équitable et de qualité pour tous. Au Chili par exemple, 20 ans de chèques universels – l'expérience la plus longue et la plus vaste en la matière – ont amené des niveaux élevés d'inégalité, de ségrégation et de pratiques discriminatoires dans les admissions aux écoles. En 2013, des manifestations à grande échelle ont dénoncé la stratification dans le système d'éducation. Des données recueillies aux États-Unis et en Suède indiquent également que les chèques peuvent accroître les inégalités.

- **Comment garantir le droit à l'éducation avec des cadres réglementaires insuffisants ou absents :** Les PPP doivent obéir à un cadre réglementaire solide pour s'assurer que les prestataires privés adhèrent aux normes et aux standards de qualité, de transparence, de responsabilisation et de surveillance. La capacité des États à réglementer de façon efficace est essentielle pour garantir le droit à l'éducation et lutter efficacement contre les inégalités. Cependant, on a constaté que la capacité (ou la volonté) de l'État à définir, surveiller et réglementer les fournisseurs privés était limitée, en particulier dans les pays à faible revenu ou dans des contextes fragiles présentant des problèmes de gouvernance.<sup>vi</sup> En outre, les systèmes d'éducation de nombreux pays sont de plus en plus ouverts aux approches commerciales et à la recherche de profit, avec, en particulier dans les environnements réglementaires faibles, des intérêts privés et commerciaux de plus en plus impliqués dans l'établissement des programmes et dans la prestation. Cela peut avoir des conséquences dangereuses et affaiblir la place centrale du droit à l'éducation dans la prise de décisions.
- **Quand les PPP vont mal :** La législation internationale des droits de l'homme<sup>vii</sup> stipule que les gouvernements demeurent les garants ultimes du droit à l'éducation, de sorte qu'ils conservent cette responsabilité – et supportent les coûts de tous les risques – en cas d'échec des PPP. Cela souligne les limites du principe de « partage des risques » entre les secteurs public et privé, qui est intégré dans les PPP de l'éducation : si les services échouent, l'État doit intervenir pour résoudre les problèmes (souvent à grands frais). C'est finalement un coût qui est assumé par les citoyens eux-mêmes, au travers de leurs impôts, pour que l'État puisse s'acquitter de sa responsabilité de fournir l'éducation pour tous.
- **Les gains d'efficacité ne sont pas clairement démontrés :** Des études sur le rapport coût-efficacité des PPP, l'un des principaux arguments de nombreux promoteurs des PPP, montrent que les preuves sont mitigées. Cet argument sera sérieusement compromis si, à long terme, les États sont forcés de résoudre les problèmes concernant l'équité et la qualité.<sup>viii</sup> En outre, les gains d'efficacité des PPP se font généralement au prix de l'aggravation des conditions de travail des enseignants, et la plupart des « gains d'efficacité » dans l'éducation sont obtenus par le recours à des enseignants peu qualifiés et sous-payés.<sup>ix</sup>
- **Responsabilité publique et transparence :** Les PPP arrivent souvent avec de grandes promesses sans fondement, et des contrats incroyablement complexes. Les décisions qui les concernent se prennent parfois

dans des circonstances opaques, sans consultation publique, avec des PPP opérant souvent en dehors des institutions qui font l'objet d'un contrôle public ou sans aucune garantie d'accès à l'information pour le public. Les PPP utilisent également des moyens pour contourner les mécanismes classiques de contrôle public. Cela les conduit alors à affaiblir la responsabilité démocratique intégrée aux systèmes de gouvernance publique.

- **Hors bilans et hors budgets** : Il arrive fréquemment que les PPP dissimulent les emprunts publics qui sont effectués « hors bilan ». En effet, l'attractivité des PPP pour les décideurs réside dans la possibilité qu'ils offrent aux gouvernements de contourner les limites budgétaires imposées par la loi. C'est notamment le cas des PPP qui sont cofinancés au départ du projet par des investisseurs privés, ce qui autorise les gouvernements à conserver le projet de PPP et les passifs éventuels « hors bilan » — puisqu'un passif éventuel n'est enregistré dans les comptes que si l'éventualité est probable et si le montant du passif peut être estimé.<sup>3</sup>

### Endnotes

- i Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acritical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>. Le rapport montre que cette vision a été alimentée par la croissance économique, et donc la nécessité de développer les infrastructures, mais aussi, à la suite de la crise financière, par de faibles taux d'intérêt dans les pays développés, poussant les investisseurs à « rechercher du rendement » ailleurs.
- ii Cela représente à la fois la forme la plus aboutie de la privatisation dans un continuum public-privé, et un renforcement des discours pro-privatisation les plus virulents autour du choix de l'offre (voir la boîte à outils de la CME, section 1). Pour plus d'informations, voir aussi le document de réflexion thématique du RMSE de l'UNESCO (Verger et Mauro Moschetti) : « Les partenariats public-privé comme approche des politiques de l'éducation : multiples significations, risques et enjeux ».
- iii Le rapport de la Banque mondiale sur le rôle et l'impact des PPP dans le domaine de l'éducation intitulé *The role and impact of PPPs in education* a notamment été très influent sur les publications traitant des formes alternatives de prestation de services d'éducation. Verger, A. 2012. Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, Vol. 27, n° 1, p. 109-130.
- iv Skelcher, C. 2005. Public-private partnerships and hybridity. E. Ferlie, L. E. Lynn et C. Pollitt (eds), *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press.
- v Minow, M. 2003. Public and private partnerships: Accounting for the new religion. *Harvard Law Review*, Vol. 116, n° 5, p. 1229-1270.
- vi Pour de plus amples informations sur les lois nationales régissant les acteurs privés dans le monde, consultez le site <http://www.right-to-education.org/resource/national-laws-private-provision-education>.
- vii (CDESC, Observation générale 13, Résolution A/HRC/32/L.33)
- viii Romero, 2015 Op Cit
- ix Termes, A., Bonal, X., Verger, A. et Zancajo, A. 2015. *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of "Colegios en concesión"*. Londres, Open Society Foundations.
- x Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acritical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>.

Ce document d'information s'inspire du rapport de la Campagne mondiale pour l'éducation *Profits privés, pertes publiques : Pourquoi la pression en faveur des écoles privées à bas coût menace l'éducation de qualité* (2016).

Il a été rédigé par Jo Walker et révisé par Shaharazad Abuel-Ealeh pour la Campagne mondiale pour l'éducation.