

Faut-il ranger l'économie de l'éducation au rayon des accessoires ?

Jean-Jacques Paul

► **To cite this version:**

Jean-Jacques Paul. Faut-il ranger l'économie de l'éducation au rayon des accessoires?. Questions Vives, Université de Provence Aix-Marseille 1, Département des sciences de l'éducation, 2006, 3 (6), pp.51-57. halshs-00009254

HAL Id: halshs-00009254

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00009254>

Submitted on 28 May 2021

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

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

Faut-il ranger l'économie de l'éducation au rayon des accessoires ?

Jean Jacques PAUL¹

Article publié dans *Questions vives*, 3(6), 51-57.

L'éducation est une activité coûteuse, qui a besoin de ressources pour être dispensée. Qui pourrait s'opposer à une telle idée ? Ces ressources doivent permettre de faire face au paiement des salaires des personnels, enseignants et non enseignants, au fonctionnement des institutions scolaires, aux constructions et aux équipements. Il faut compter aussi avec les rémunérations auxquelles renoncent les individus qui poursuivent leurs études, et qui auraient pu occuper un emploi pendant ce temps. Si l'on s'en tient aux dépenses d'éducation, sans incorporer les coûts d'opportunité, il apparaît que la France consacre par an 7% de son PIB aux activités d'éducation ou de formation. Le budget de l'éducation est le premier poste du budget de l'État français, avec une part de 22% pour 2004.

Il y a donc lieu de réfléchir à la meilleure utilisation possible de ces ressources et l'analyse économique est à même d'aider à guider les responsables politiques dans cette direction. Elle peut le faire en aidant à réfléchir aux volumes de financement à consacrer ainsi qu'aux modes de financement. L'analyse économique fournit également des outils susceptibles d'aider à l'évaluation des systèmes éducatifs et des réformes à promouvoir. Dans le cadre de ce bref article, nous ne traiterons pas de l'ensemble de ces aspects, pour nous limiter aux aspects traditionnels liés au financement de l'éducation. Après avoir considéré les intérêts, et les limites du concept de capital humain, nous nous interrogerons sur le niveau optimal des dépenses en éducation, puis sur la complexité des rapports entre montants investis et résultats. Enfin, nous aborderons la question du financement de l'éducation à partir d'un exemple tiré du système d'enseignement supérieur français.

Le rôle stratégique du capital humain

La qualité, les compétences de la main-d'œuvre ont une influence sur le type de produit susceptible d'être élaboré et sur sa qualité. Le travailleur plus éduqué est plus à même de manipuler des techniques de production sophistiquées, de comprendre le processus de production et de pouvoir intervenir sur son déroulement en cas de nécessité. Le travailleur plus éduqué est susceptible également de proposer des innovations de ce processus, innovations incrémentales dont on sait qu'elles constituent une part essentielle du mouvement de l'innovation. Il peut bien sûr, si telle est sa fonction, participer à des recherches contribuant à des innovations radicales. Le travailleur plus éduqué est également plus à même de s'adapter aux innovations. L'éducation est d'ailleurs d'autant plus stratégique que l'environnement est instable.

Autre chose est de se demander sur quelle base le travailleur est rémunéré et si en particulier le salaire égale sa productivité marginale. D'aucuns ont pu émettre l'hypothèse que le système éducatif, notamment dans sa partie supérieure, ne créait ou ne développait pas tant les compétences des individus qu'il ne les filtrait. D'autres ont cependant reconnu que même si l'individu utilise dans l'exercice de son emploi de nombreuses compétences acquises après sa sortie du système éducatif, il devait à celui-ci les aptitudes lui ayant permis de les acquérir rapidement.

Autre chose également de s'interroger sur le fonctionnement social de l'école, sur ses règles de sélection et d'orientation, qui peuvent canaliser les individus en fonction de caractéristiques acquises en dehors de l'école, comme le genre, l'origine sociale ou ethnique.

La question essentielle ici est que si l'on admet que des ressources coûteuses sont consommées pour éduquer, il faut savoir comment les allouer et comment les utiliser au mieux. Dans une optique idéale, il faudrait pouvoir identifier précisément chaque objectif visé, estimer son coût, dans la plus efficace utilisation des ressources, sommer les coûts jusqu'à obtenir une consolidation budgétaire complète. Il s'agirait ensuite d'arbitrer entre les différents objectifs, de façon à tenir dans l'enveloppe budgétaire déterminée. En réalité, les évaluations requièrent souvent de se contenter d'objectifs intermédiaires, susceptibles de quantification (Jarousse, 1999).

¹ IREDU (Institut de Recherche sur l'Éducation/ Sociologie et économie de l'éducation) Université de Bourgogne - Pôle AAFE - Esplanade Erasme - B.P. 26513 - 21065 DIJON Cedex France – jean-jacques.paul@u-bourgogne.fr

Connaît-on le montant optimal des ressources à consacrer à l'éducation ?

L'éducation reste une activité essentiellement financée par les ressources publiques. Dans les pays de l'OCDE, les ressources publiques représentent en moyenne 88 % des fonds alloués aux établissements d'enseignement (personnel, fonctionnement, capital) (OCDE, 2004). Il est vrai cependant que cette moyenne recouvre de larges différences selon les pays de l'OCDE. Ainsi, la part des versements privés aux établissements d'enseignement est inférieure ou égale à 5 % au Danemark, en Finlande, en Norvège, au Portugal, en République slovaque et en Suède, avoisine les 25 % en Australie et au Japon, équivaut à près d'un tiers aux États-Unis et dépasse de justesse la barre des 40 % en Corée. Elle est de 10% en France.

A l'origine des dépenses en faveur de l'éducation, le premier pas est sans doute la détermination du niveau des dépenses publiques, qu'elles soient assumées par l'État central ou par des autorités locales. Ce niveau dépend de deux grandeurs, les ressources produites par la nation, mesurées par le produit intérieur (ou national) brut, et le niveau du prélèvement fiscal, qui peuvent être considérées comme exogènes, à un instant donné. Le taux de prélèvement fiscal peut varier selon les choix politiques du moment, mais à la marge et il tient pour l'essentiel à des traditions et des choix politiques passés.

D'après un rapport établi par le Sénat (1998), sur la base d'une étude de l'OCDE, en termes d'impôt sur le revenu, la France se caractérise, contrairement à une opinion couramment avancée, par une pression fiscale sur les ménages (au titre de l'impôt sur les revenus) plutôt faible. Le rapport distingue trois groupes de pays :

- Les pays où la pression fiscale résultant de l'impôt sur le revenu est particulièrement forte : avec en tête les pays scandinaves où les taux moyens avoisinent les 30 %. Ces pays sont suivis par la Belgique où les taux moyens tournent autour de 25%.
- Les pays où la pression est proche de la moyenne européenne : on trouve l'Irlande, et l'Allemagne avec des taux proches de 20% ; ensuite viennent l'Italie et le Royaume-Uni, où les taux moyens tournent autour des 15 %. Ces pays sont suivis par l'Espagne où les taux sont généralement inférieurs à 15% mais supérieurs à 10%
- Les pays où la pression fiscale est faible : le Luxembourg, l'Autriche, la France, le Portugal les Pays-Bas et la Grèce (avec des taux généralement inférieurs à 10%). Cependant, au Luxembourg, la pression fiscale relative aux célibataires est nettement plus élevée que celle relative aux couples mariés, comme nous le mettrons en évidence dans le point suivant relatif à l'effet du mariage sur l'imposition. Aux Pays-Bas, la pression est faible pour les bas et moyens salaires ; par contre, lorsque le salaire est plus élevé, elle s'approche de la moyenne européenne.

Quelle part de la richesse nationale attribuer à l'éducation ? En réalité, si les économistes ont une réponse théorique à cette question (le niveau pour lequel un accroissement d'une unité monétaire pour les différentes fonctions apporte la même variation d'utilité collective), ils n'ont pas de réponse opérationnelle. La pratique consisterait plutôt à observer le voisin, de façon à comparer son niveau de dépenses avec les siennes. Le programme initié par l'OCDE au début des années 1990 permet de disposer de tels indicateurs, utiles pour un véritable *benchmarking* au niveau des nations.

Pour nous en tenir uniquement aux dépenses d'éducation, la France leur consacre 6% de son PIB (en 2001), 5,6% sous forme de dépenses publiques, et 0,4% sous forme de dépenses privées. Elle se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (5% pour les dépenses publiques, 0,7% pour les dépenses privées). Les dépenses publiques pour l'éducation sont donc supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE, alors que les dépenses privées sont inférieures. Il s'agit là d'un choix d'organisation inscrit de longue date dans la tradition française. Mais il ne constitue ni une exception, ni un cas emblématique. A cet égard, les pays de l'Europe du nord consacrent une part plus importante de leur richesse nationale que la France au financement public de l'éducation : 6,8% pour le Danemark, 6,3% pour la Suède, 6,11% pour la Norvège.

Autre fait important à relever, les dépenses d'éducation sont croissantes en volume, même si le rythme d'évolution s'est ralenti. Ainsi, de 1995 à 2001, les dépenses d'éducation en France (allouées aux établissements d'enseignement -personnel et fonctionnement-), tous niveaux confondus, ont augmenté de 11 % en volume (12% pour les dépenses publiques et 3% pour les dépenses privées). Mais sur les dix-huit pays de l'OCDE pour lesquels cette évolution a pu être retracée, onze ont connu une croissance supérieure à celle de la France. C'est le cas de pays aussi contrastés sur le plan des structures de financement que les Pays-Bas ou l'Australie (22% pour le premier, 32% pour le second).

Si l'on considère toutes les dépenses publiques consacrées à l'éducation, en ajoutant notamment aux précédentes les aides aux familles, la part du PIB français consacré à l'éducation atteint 5,7%. Bien que ces dépenses aient crû en volume, elles n'ont pas augmenté aussi rapidement que le PIB puisqu'elles en représentaient 61%, en 1995. Mais la France ne constitue pas un cas à part. Pour les 25 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, si la part est globalement restée stable (5,3% en 2001 comme en 1995), elle a décliné pour 14 d'entre eux.

Comment décider de l'allocation des ressources au sein du système éducatif entre les différents niveaux ? Si l'on veut prendre en compte l'ensemble des pays du monde, il faut bien entendu déjà tenir compte des différences de structures démographiques. Un pays en développement qui compte une part importante de

jeunes enfants devra faire un effort pour la scolarisation primaire. A l'inverse, un pays industrialisé dont une majeure partie de la jeunesse est déjà scolarisée jusqu'à 18 ans devra plutôt penser à fortifier son enseignement supérieur. Les taux de rendement sociaux reflètent d'ailleurs ces différences, en étant plus élevés pour le primaire pour les pays les moins développés et plus élevés pour le supérieur pour les pays plus avancés (Mingat et Tan, 1996).

Si l'on compare la France avec les autres pays de l'OCDE, il apparaît qu'elle fait un effort plus important pour le pré-primaire, le primaire et le secondaire, mais que cet effort ne se retrouve pas pour le supérieur. Ainsi, en 2001, la France a consacré, en termes de part de PIB, 0,7% au pré-primaire (à partir de 3 ans), 4,2% au primaire et au secondaire, et 1,1%, au supérieur (pour respectivement 0,5%, 3,8% et 1,8% en moyenne pour les pays de l'OCDE).

La prise en compte de la dépense par élève et étudiant confirme une priorité de fait pour le pré-scolaire et le secondaire (premier et deuxième cycle). Ainsi, la France dépense en moyenne 4 323 dollars par élève du pré-primaire (enfants de trois ans et plus), pour une moyenne des pays de l'OCDE de 4187 dollars. La différence est encore plus marquée pour le secondaire. Alors que les pays de l'OCDE consacrent en moyenne 5787 dollars par élève du secondaire inférieur et 6752 dollars par élève du secondaire supérieur, la dépense en France est respectivement pour ces niveaux de 7491 et 8884 dollars (soit une différence de 30%). Par contre, les données confirment que l'enseignement supérieur n'est pas une priorité du gouvernement français. On dépense pour l'étudiant français 6965 dollars en moyenne (R&D non comprise), alors que la dépense moyenne pour les pays de l'OCDE, établie sur les mêmes bases, est de 7203 dollars.

Ces données peuvent donc aider les pouvoirs publics à réfléchir aux priorités mises en œuvre en France, ce qui devrait les conduire à les justifier ou à les réorienter.

La complexité du rapport entre montants investis et résultats des systèmes éducatifs

Deux positions complémentaires peuvent être avancées : un niveau de ressources minimal est nécessaire pour que les élèves puissent acquérir un niveau correct d'acquisitions scolaires ; mais un niveau important de ressources ne garantit pas un niveau plus élevé d'acquisitions. Les situations d'insuffisance du financement malgré les améliorations d'efficacité peuvent être illustrées par l'étude conduite par Bruns, Mingat et Rakotomala (2003) sous l'égide de la Banque mondiale. Cette étude vise à évaluer les besoins de financement pour achever l'universalisation de l'enseignement primaire en 2015.

En effet, l'Assemblée Générale des Nations Unies a voté à l'unanimité en septembre 2000 la promotion de l'atteinte de huit grands objectifs pour le millénaire (Millennium Development Goals), visant à éliminer la grande pauvreté et à améliorer le bien-être des populations d'ici 2015. Le deuxième objectif s'est donné pour cible que « en 2015, partout dans le monde, tous les enfants, garçons et filles, pourront achever le cycle complet du primaire ». Il reprend un objectif établi par la plupart des mêmes pays à Jomtien, en Thaïlande en 1990, qui visait à l'universalisation de l'enseignement primaire pour 2000. Les objectifs de Jomtien n'ont pas été atteints et de nombreux pays restent bien en deçà. Les auteurs restreignent leur analyse aux 47 pays de plus d'un million d'habitants à bas niveau de revenu qui n'ont pas universalisé l'achèvement de l'enseignement primaire (définis comme éligible aux financements de l'IDA, pays avec un revenu par tête inférieur à \$885 en 2000). Ils s'appuient sur les caractéristiques des systèmes éducatifs des pays qui ont déjà atteint ou sont en passe d'atteindre l'objectif d'universalisation. Les premières mesures préconisées consistent à améliorer l'efficacité des systèmes, en accroissant le nombre d'élèves par maître quand celui-ci s'avère plus faible que celui des pays de référence, en réduisant les taux de redoublement en augmentant ou en réduisant le salaire des maîtres, selon les cas. Mais la nécessaire amélioration de la qualité de l'enseignement suppose un accroissement considérable des dépenses par élève, puisque celles-ci s'élèveraient en 2015 à 76 dollars (en dollars de 2000), à comparer aux 32 dollars consacrés en moyenne par élève en 2000. L'estimation des ressources nécessaires pour une amélioration de la qualité, alliée à une expansion de l'éducation de base, met en valeur un déficit minimum de financement de l'ordre de 2,4 milliards de dollars. Si ces estimations sont complétées en incorporant la réhabilitation des écoles existantes, l'expansion du système (centres de formation des enseignants, résidences des enseignants, services de l'administration) et l'extension aux autres pays à bas revenus et à revenu moyen (les 47 pays qui ont servi de base à l'étude représentent 94% de la population non scolarisée), on passe ainsi à un déficit de financement qui peut atteindre 5 à 7 milliards \$ pour l'ensemble des pays en développement. Cet écart de financement peut être comparé aux 7 milliards de dollars consacrés à toute l'éducation par l'ensemble des donateurs internationaux et des banques. Mais seulement 20% sont consacrés à l'enseignement primaire.

De telles études conduisent à mettre en évidence les limites des politiques actuelles en matière d'aide internationale. Les pays les plus pauvres ne pourront scolariser leurs enfants dans des conditions correctes, qu'au prix d'un effort considérablement accru de la part des pays les plus développés. Et les analyses économiques sont nécessaires pour identifier et orienter les politiques à mettre en œuvre. L'économie de l'éducation prouve ici encore la pertinence de son champ d'action et de ses outils. Mais l'accroissement des ressources ne garantit pas de meilleurs résultats, comme les données suivantes l'illustrent. Tirées de l'édition

2004 des Regards sur l'éducation de l'OCDE, elles confrontent les résultats en culture mathématique des pays de l'OCDE ayant participé au PISA (Programme international sur les acquisitions), avec les dépenses qu'ils consacrent par élève du secondaire inférieur. (voir tableau suivant)

Aucune corrélation ne peut être établie entre les deux grandeurs. En effet, nombreux sont les exemples de pays dont les résultats sont proches mais dont les dépenses sont extrêmement différentes. Les performances des élèves japonais et coréens ne se départagent pas significativement alors que l'élève japonais coûte 35% de plus que l'élève coréen. Il en va de même par exemple pour le cas de la Suisse et du Royaume-Uni, dont les performances sont identiques, alors que le premier dépense par élève 40% de plus que le second, ou pour les Etats-Unis comparés avec la République tchèque, les premiers dépensant presque le triple des seconds pour un résultat semblable. Un dernier exemple peut être donné à propos de la Grèce et du Luxembourg. Bien que les dépenses du dernier représentent plus de trois fois plus celles du premier : les résultats ne le départagent pas. Les nations sont de plus en plus sensibles aux résultats de leurs systèmes éducatifs, notamment mesurés par les tests internationaux d'acquisition. Cette nouvelle attitude s'explique d'une part par le renforcement de la compétition économique internationale et le rôle joué par la qualité de la main-d'œuvre dans cette compétition, et d'autre part par les pressions jouées par les utilisations alternatives des deniers publics (pour les systèmes de santé et d'assistance sociale). Le traumatisme qu'ont représenté les résultats du PISA en Allemagne est symptomatique de l'attention portée par les pouvoirs publics à cette dimension

Tableau. Performance en culture mathématique et dépense par élève

	Performance moyenne en culture mathématique du PISA (2000)	Dépense par élève du secondaire inférieur
Japon	557	6166
Corée	547	4612
Finlande	536	7496
Australie	533	7042
Suisse	529	8219
Royaume-Uni	529	5933
Belgique	520	7912
France	517	7491
Autriche	515	8316
Danemark	514	7653
Islande	514	7123
Suède	510	6285
Irlande	503	5214
Norvège	499	8365
Rép. tchèque	498	3245
États-Unis	493	8359
Allemagne	490	5366
Hongrie	488	2325
Espagne	476	5442
Pologne	470	2592
Italie	457	8558
Portugal	454	5882
Grèce	447	3768
Luxembourg	446	11091
Israël	433	5617

Source : OCDE (2004)

Les piètres performances des jeunes allemands ont conduit à rapports et débats en vue d'une réforme du système éducatif allemand, devant notamment donner plus de place à l'enseignement de type scolaire dans les maternelles et à allonger la journée scolaire aux niveaux primaire et secondaire.

Quelques mots sur la question du financement de l'enseignement supérieur

Sous prétexte que l'éducation est un bien qui doit être accessible à tous, le principe de gratuité est fréquemment appliqué à tous les niveaux d'éducation. On peut admettre à cet égard deux principes : que la puissance publique offre à chaque enfant une éducation de base lui permettant de vivre de façon digne dans la société contemporaine ; et que la contrainte financière ne puisse entraver la poursuite d'études pour des jeunes qui en ont les capacités. En dehors de ces principes, on peut se demander pourquoi l'Etat devrait financer intégralement des études qui ouvrent l'accès à des professions hautement rémunératrices, dont les bénéficiaires reviennent principalement aux individus qui les occupent.

Le cas de la filière d'élites en France, classes préparatoires et écoles d'ingénieurs, constitue sans doute l'exemple extrême d'un mode de financement anti-redistributif, à travers lequel des financements publics viennent renforcer les inégalités sociales. Les classes préparatoires aux grandes écoles sont fréquentées en majorité par des étudiants issus de familles aisées, pour lesquelles le financement d'études supérieures ne représente pas a priori une difficulté majeure. En effet, en 2003, 57 % des garçons et 59 % des filles, élèves de classes préparatoires, sont issus de milieux sociaux supérieurs ou de familles d'enseignants, lesquels ne représentent que 18% de la population active. Or, cette filière est gratuite pour les étudiants qui la fréquentent. Mais ceci ne signifie pas qu'elle est gratuite en elle-même ; elle est même la plus coûteuse du système éducatif français. Au niveau de l'Etat, la dépense annuelle moyenne pour un élève de prépa s'élève à 13 220 Euros contre 6850 Euros pour un étudiant d'université quel que soit son cycle d'étude². (Adangnikou, Paul, 2004). Et elles conduisent aux écoles d'ingénieurs, qui représentent l'une des filières les plus rentables du système. D'après nos estimations, le taux de rendement des études poursuivies dans ces écoles avoisine les 17%. Si l'on faisait payer aux étudiants l'ensemble des coûts, le taux de rendement serait encore de 10%, ce qui apparaît encore extrêmement rentable au regard du rendement actuel des investissements alternatifs (Livret de caisse d'épargne, obligations, actions).

Les économistes de l'éducation sont aujourd'hui en général partie prenante de la plupart des débats relatifs aux réformes éducatives dans nos pays. On pourra néanmoins regretter qu'ils soient rarement écoutés, même si d'aucuns leur attribuent une influence croissante. Il ne faudrait pas à cet égard confondre approche économique et régulation budgétaire. L'approche économique vise à promouvoir des réformes favorables à l'amélioration de l'efficacité ou de l'équité du système éducatif, mais pas nécessairement à réduire son niveau de financement. En réalité, les décisions en termes d'organisation et de stratégie éducatives restent encore aujourd'hui pour l'essentiel du domaine du politique, sans que des évaluations des réformes débattues soient conduites, voire, lorsqu'elles le sont, sans que leurs résultats soient pris en compte. Il serait sans doute injuste et déplacé de faire un faux procès aux économistes. Leurs outils sont à même d'aider à l'évaluation des systèmes, à la réflexion sur le montant des ressources, sur les modes de financement. L'économiste de l'éducation croit en l'éducation et son principe de recherche d'une bonne gestion des ressources constitue avant tout une action en faveur de l'éducation.

Références bibliographiques

Adangnikou N., Paul J.-J. (2004) Efficacité de l'enseignement supérieur dans la production des élites. Le cas des classes préparatoires aux grandes écoles. *Cahier de l'IREDU*, n° 67.

Bruns B., Mingat A. et Rakotomala R. (2003), *Achieving Universal Primary Education by 2015. A Chance for Every Child*. The World Bank.

Jarousse J.-P. (1999) Evaluer les systèmes éducatifs : de quoi parle-t-on ? in J.J. Paul *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs*. 159-183.

Mingat A. et Tan J.-P (1996) Les taux de rendement sociaux "complets" de l'éducation. *Les Notes de l'IREDU*, n°96/6.

OCDE (2004) *Regards sur l'éducation*.

Sénat (1998) *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat*. Philippe Marini, Rapporteur général. Rapport d'information 483. Commission des finances.

² Direction de la Programmation et du développement, "le coût de l'éducation en 2002", *Note d'information 03.57*, novembre 2003