

Pourquoi faut-il s'intéresser aux coûts et aux bénéfices de l'éducation ?

Daniel Münich [CERGE-EI – daniel.munich@cerge-ei.cz]

George Psacharopoulos [Athens – gpsach@rcn.com]

Les ressources, qu'elles soient publiques ou privées, sont caractérisées par leur rareté. Les ressources disponibles peuvent être utilisées de différentes manières pour atteindre un même objectif. De même, les ressources préalablement économisées peuvent également servir des objectifs variés. Ainsi, l'assurance d'une allocation efficace des ressources est une question centrale des politiques publiques, y compris en ce qui concerne l'éducation. Les Etats membres de l'Union Européenne devraient donc plus fréquemment et avec plus d'attention, s'appuyer sur des analyses coûts-bénéfices afin d'établir que les ressources –publiques et privées- dédiées à l'éducation répondent de la meilleure manière à de réels problèmes et à des besoins sociétaux.

[Traduit de l'anglais par Alexis Maitre.]

L'IMPORTANCE DES COÛTS ET BÉNÉFICES

Dans le monde des affaires, les analyses coûts-bénéfices et coût-efficacité sont fréquemment utilisées. Avant d'investir dans de nouvelles machines, de nouvelles technologies, ou de construire un nouvel entrepôt, une entreprise utilise une analyse coûts-bénéfices afin de comparer les coûts prévus avec les bénéfices qui devraient découler du projet. Si le bénéfice global surpasse suffisamment le coût total, l'entreprise devrait s'investir dans le projet. Si les coûts sont supérieurs aux bénéfices, l'entreprise devrait alors y renoncer. Si les bénéfices sont difficiles à évaluer, l'entreprise peut encore utiliser une analyse coût-efficacité afin de trouver l'approche la moins coûteuse d'obtenir un bénéfice fixé.

LES CARACTERISTIQUES DU CAPITAL HUMAIN

Les analyses décrites ci-dessus pourraient également être utilisées dans le domaine de l'éducation. L'investissement dans le domaine des compétences, c'est-à-dire du capital humain, est par de nombreux aspects similaire à l'investissement dans le capital physique. Mais il existe également d'importantes différences liées à la façon dont les coûts et bénéfices sont définis et mesurés. En particuliers :

- Le capital humain ne peut être séparé de la personne physique et par conséquent ne peut être revendu sur le marché comme le capital physique.
- Tout au long de la vie d'une personne, son capital humain évolue selon différents phénomènes bien distincts de l'évolution du marché, tels que la production domestique,

les loisirs, la santé, les relations sociales ou d'autres activités.

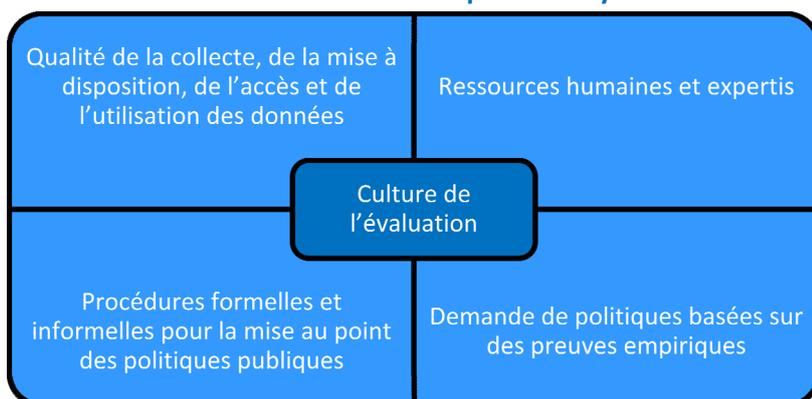
- Il est plus difficile d'emprunter pour des investissements dans le capital humain, à cause d'un manque de garanties.
- Le capital humain a de forts effets positifs sur les autres membres de la société.
- D'un point de vue individuel, il est risqué d'investir dans le capital humain. En effet, la possibilité donnée aux grands investisseurs, en particuliers aux institutions, de diversification lors d'un investissement dans le capital physique, est plus limitée pour les investisseurs individuels.
- Le capital humain est bien plus difficile à mesurer car les prix du marché (c'est-à-dire les salaires et les gains) constituent un estimateur moins fiable de sa valeur réelle. De plus, l'évolution du capital humain a des conséquences auxquelles on ne peut donner de valeur monétaire.

TOUJOURS DES PROBLEMES...

Une analyse coûts-bénéfices appliquée à n'importe quelle mesure liée à l'éducation pose un certain nombre de difficultés, liées à la complexité de la mesure des coûts et bénéfices, au manque d'informations et de données, à l'incertitude quant aux résultats et aux groupes concernés, aux effets indésirables (difficilement prévisibles), ou encore à la généralisation des résultats d'un petit programme pilote à des échelles où se jouent des effets d'équilibre général.

Les analyses coûts-bénéfices ont sans aucun doute leurs limites. Considérer l'éducation comme un investissement ne renie pas la nature pédagogique, culturelle et de consom-

Eléments de la culture de l'évaluation pour l'analyse coûts-bénéfices



correspondant aux innovations constantes en termes de politique de l'éducation.

Un usage régulier d'analyses coûts-bénéfices de qualité est impossible sans une véritable culture de l'évaluation (voir la figure). En particulier, cela requiert que (a) les politiques basées sur des preuves empiriques soient institutionnalisées et incorporées dans le processus administratif standard ; (b) qu'il y ait une conscience au plus haut niveau de l'Etat et dans la société dans son ensemble que les politiques basées sur des preuves empiriques sont nécessaires pour la mise en place de programmes

mation de celle-ci, aspects qui doivent être pris en compte dans l'analyse du rôle de l'éducation. Néanmoins une analyse coûts-bénéfices offre un point de vue complémentaire par l'intermédiaire d'une analyse économique, qui peut être utilisée en combinaison avec d'autres méthodes, et ce dans le but d'enrichir la décision politique dans le domaine de l'éducation, avec l'objectif ultime d'améliorer la vie quotidienne. Il existe toujours des aspects de la question qui ne peuvent être traités que grâce au jugement des décideurs politiques ou par des préférences révélées politiquement. Cependant, un usage plus régulier d'analyses coûts-bénéfices de qualité constituerait certainement un pas vers l'amélioration de la prise de décision politique concernant l'éducation dans les Etats membres de l'Union Européenne.

PROMOUVOIR UNE POLITIQUE MIEUX INFORMEE

L'utilisation d'analyses coûts-bénéfices dans le cadre de l'éducation encourage des prises de décisions publiques informées. L'application des principes de l'analyse coûts-bénéfices à une politique ou à un programme spécifique permet d'encourager la formulation claire et précoce des objectifs de la mesure en question. Cependant, l'interaction entre le traitement éducatif et d'autres facteurs dans l'environnement des élèves limitent la transférabilité des résultats non seulement d'un pays à un autre, mais même d'une ville à une autre au sein d'un même pays. Les obstacles à la réplique ou à la généralisation des résultats impliquent que des institutions et des experts doivent être en mesure de produire des analyses coûts-bénéfices

fructueux ; (c) qu'il y ait suffisamment de données et d'informations pour l'usage de politiques basées sur des preuves empiriques ; (d) et qu'il y ait suffisamment de ressources humaines et d'experts pour les exploiter.

Il existe bien des cas où l'utilisation d'une analyse coûts-bénéfices apparaît contrainte par des difficultés méthodologiques ou au niveau des données. Cependant, le processus d'une analyse coûts-bénéfices peut être en lui-même très utile. Il peut par exemple permettre de clarifier quels coûts et quels bénéfices sont inclus ou négligés dans l'analyse de la mesure; comment ceux-ci sont repartis dans le temps ; quels partis vont supporter les coûts et quels partis vont jouir des bénéfices ; quels groupes sont susceptibles de bénéficier le plus ; si et comment un programme pilote pourrait être généralisé ; et enfin quels effets indésirables sont à prévoir. Tout ceci participe à la clarification et à la transparence de la politique.

LE RISQUE DE GACHER DES RESSOURCES RARES

Malgré ses nombreux attraits, l'utilisation de l'analyse coûts-bénéfices dans le domaine de l'éducation et des études reste très irrégulière dans les Etats membres de l'Union Européenne, voire même relativement rare. Ceci implique qu'il y a un risque que des ressources publiques et privées allouées à l'éducation soient gâchées et que des réformes soient faites dans ce domaine sans analyse suffisante – à la fois ex-ante et ex-post – et ne faisant par conséquent que pauvrement écho aux réels problèmes et besoins sociétaux.

Pour plus d'information, voir : Daniel Münich, George Psacharopoulos (assisté par Jan Straka), *Mechanisms and Methods for Cost-Benefit / Cost-Effectiveness Analysis of Specific Education Programmes*. Rapport analytique No. 19 de l'EENEE, Mars 2014, http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR19.pdf.