PROBLEMES DE L'ECONOMIE DE L'EDUCATION EN ECONOMIE DE DEVELOPPEMENT

On reconnait aujourd'hui que la transformation des structures sociales traditionnelles est un préalable au succès de tout programme de modernisation et d'équipement et plus largement du processus général de développement.

Comme on admet aussi que ce processus économique global est sous-tendu par le complexe des attitudes sociales à l'égard du développement et du progrès, il est logique de considérer alors que l'existence d'un système moderne d'éducation dispensant les compétences générales et spécialisées que requièrent les économies d'aujourd'hui est l'un des agents les plus efficaces de la modification des structures sociales en même temps que des attitudes à l'égard du changement économique et social.

La relation entre enseignement et démocratie est depuis longtemps également soulignée. C'est Condorcet qui disait qu'une constitution vraiment libre, où toutes les classes jouissent des mêmes droits, ne peut subsister dans l'ignorance d'une partie des citoyens. La démocratie de masse implique évidemment la plus large démocratisation de l'enseignement, et l'aspiration à la démocratie et à l'égalité se traduit en grande partie par un désir d'instruction. A ce problème est étroitement lié celui du mode de sélection des élites dont la modification s'impose si l'on veut obtenir une participation démocratique des citoyens. Surtout, l'accession aux fonctions dirigeantes et l'acquisition des formes supérieures de compétence ne doivent plus provenir que du mérite individuel ; donc cesser de dépendre si étroitement de l'origine sociale.

Pendant longtemps en France spécialement, c'est surtout de pédagogie qu'on s'est préoccupé. Les travaux des psychologues et des psychosociologues ont amené des grands progrès dans la connaissance du comportement et de l'intelligence de l'enfant et du processus d'acquisition des connaissances. Cela a transformé les méthodes d'enseignement. Mais aujourd'hui l'acuité des problèmes qui se posent, spécialement dans le tiers monde est telle qu'il ne s'agit plus de psychologie. Selon le spécialiste anglais John Vaizey, auteur de plusieurs ouvrages qui font autorité en matière d'économie de l'éducation, il s'agit de problèmes de pénurie, d'adaptation sociale, de pauvreté et d'analphabétisme. C'est à dire de phénomènes économiques et sociologiques. Il y a un fait incontestable, c'est que l'élimination de la misère représente actuellement pour la plupart des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, le problème essentiel. Il s'en suit que pour les spécialistes des sciences sociales le grand problème est de trouver les moyens de favoriser un développement économique accéléré.

Ainsi on s'est longtemps peu soucié de calculer l'adaptation des effectifs scolaires et universitaires aux besoins de l'économie. Problème que la grande faiblesse des ressources disponibles rend urgent et prioritaire dans les pays sous développés. C'est dans ces termes d'alignement sur les besoins de l'économie que se pose également la question de la réforme de l'enseignement.

Ce large ensemble de facteurs explique l'accroissement d'intérêt constaté depuis quelques années pour l'économie de l'enseignement.

La Revue Internationale des Sciences Sociales a consacré un de ses numéros (1) à ces aspects économiques de l'éducation.

Comme le souligne H. Hayden dans sa contribution, les économistes estiment que l'instruction rapporte, que l'enseignement n'est pas seulement un bien de consommation mais aussi un investissement productif. Mais on en restait à cette conviction qu'une collectivité instruite est une collectivité plus productive. On pensait que l'enseignement pouvait contribuer à la mobilisation des ressources humaines ; sans qu'il soit possible de le démontrer mathématiquement. C'est d'après les prévisions relatives aux besoins en personnel qualifié dans toutes les catégories de l'économie qu'il faut calculer combien de personnes l'enseignement doit former dans les différentes branches. Cette intégration, extrêmement complexe du plan de développement de l'enseignement au plan général de développement économique est à la base du système de planification soviétique. Nicolas Stroumiline insiste dans sa contribution sur la liaison en URSS de la révolution culturelle et du développement économique : « le facteur culturel manifeste de plus en plus clairement sa rentabilité et son rendement économique ». Est également abordé la question du coût de l'enseignement dont l'augmentation est un des facteurs expliquant l'intérêt croissant porté à l'économie de l'éducation. Les essais de calcul du rendement de l'enseignement sous la forme d'un rapport entre son revenu et son coût conduisent à la recherche de transformations technologiques abaissant le coût de l'enseignement parallèlement à l'augmentation de sa diffusion.

Très intéressante à cet égard est la notion de « capital humain » que M. Debeauvais examine et qu'il considère non comme une catégorie scientifiquement établie, mais comme une hypothèse de travail qu'un certain nombre de recherches actuelles s'attachent à vérifier. M. Debeauvais montre comment cette notion de capital humain associe deux termes considérés jusqu'à présent comme hétérogènes et étudiés jusqu'ici séparément par l'économie politique et les autres sciences sociales.

C'est l'impossibilité de satisfaire les besoins minimum de l'enseignement tels qu'ils ont été calculés par exemple, pour le programme adopté à la conférence d'Addis Abéba qui a conduit à la recherche des priorités, et amené la question suivante : l'éducation doit-elle être considérée dans la comptabilité nationale comme une dépense de consommation, un investissement social, ou comme un investissement productif ? Dans ce dernier cas il est permis de parler de capital humain, les dépenses

(1) Revue Internationale des Sciences Sociales Volume XIV n° 4 1962.

d'éducation devenant alors le coût de formation de l'homme en tant que facteur de la croissance économique. On pourrait alors aboutir à une méthode permettant d'évaluer la rentabilité sociale des différents projets d'investissement en y comprenant ceux qui se rapportent à l'éducation.

C'est également l'indispensable définition des priorités que demande un autre éminent spécialiste de l'économie de l'éducation, le professeur Arthur Lewis dans sa contribution, qui reprend en le développant, son rapport à la conférence d'Addis Abéba : « l'éducation et le développement économique ». Un ordre de priorité est indispensable en quantité aussi bien qu'en qualité, si l'on part du fait que les pays pauvres ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour se doter de services d'éducation comparables à ceux des pays riches. Il est bien évident en outre que la plupart des jeunes gens qui entrent à l'université ne se destinent pas à la recherche. Il n'est donc pas nécessaire, selon A. Lewis, de leur faire explorer les frontières de la connaissance ; est seulement nécessaire une formation assez générale préparant à l'occupation d'un emploi dans l'administration, dans le commerce, dans l'enseignement primaire ou secondaire.

La récente traduction en français de « The Economics of Education » (2) témoigne de l'accroissement de l'intérêt porté à l'économie de l'éducation qui s'impose de plus en plus comme un sujet d'études aussi importantes qu'urgentes. L'Economie de l'Education est appelée à devenir un chapitre important de l'Economie politique. Les éditeurs rappellent qu'il est maintenant indispensable de savoir qu'il y a d'autres moyens de mesurer la production de l'enseignement qu'en comptant la proportion des candidats reçus aux examens ; et de connaître le rôle exact que joue, quand il est correctement appliqué, un programme d'éducation dans la croissance économique.

Pour un tel objet, l'ouvrage de J. Vaizey, pragmatique, vigoureux et tempéré d'humour est particulièrement bien choisi.

Une série de chapitres dont le premier rappelle « Ce que certains économistes depuis Adam Smith ont dit de l'Education » ; introduit aux principales questions : rentabilité, financement de l'Education, maîtres et traitements, rôle de l'éducation dans la croissance économique. Une bibliographie clôt utilement ces chapitres qui ont aussi l'utilité de passer en revue un certain nombre de travaux récents en la matière.

C'est d'abord le problème de savoir si l'éducation est une dépense de consommation ou au contraire un investissement productif que J. Vaizey pose avec une rare absence de parti-pris et de dogmatisme. Et c'est pour en souligner l'importance sociale et politique.

Partant de la première hypothèse quelques auteurs anglais et américains soutiennent la thèse de la non intervention de l'Etat dans l'Education, le laissez-faire libéral dans toute sa pureté : les étudiants

(2) John Vaizey Economie de l'Education Les Editions ouvrières 1964.

vont en Faculté dans leur intérêt personnel, parce qu'ils attendent des revenus élevés. Les dépenses occasionnées par les études devraient donc être financées par des prêts remboursables au taux de l'intérêt pratiqué sur le marché ; « On ne peut continuer plus longtemps à imposer les pauvres et les minus pour augmenter la richesse des personnes intelligentes ». Un minimum d'éducation étant dispensé, ces partisans d'un libéralisme économique conséquent s'en remettent complètement aux mécanismes du marché.

Cependant que l'on rejette ces prémisses et que l'on pose le principe du droit à l'éducation ne règle pas la question de savoir s'il faut payer ou non des frais de scolarité, et pour quel degré d'enseignement. L'économie ne donne aucune réponse précise et décider s'il faut faire payer au bénéficiaire une partie quelconque des dépenses de l'enseignement est un problème politique et social.

Ce qui importe vraiment est de savoir quelle part des ressources totales d'un pays accorder à l'éducation. Comme le rappelait récemment à Alger, Pierre Naville venu parler du rapport entre les structures économiques et les systèmes d'éducation, l'idéal est évidemment d'assurer le taux de scolarisation le plus élevé possible jusqu'à l'âge le plus avancé possible. Cependant les coûts élevés et sans cesse croissants de l'enseignement et la situation démographique particulière des pays sous développés, amène J. Vaizey à reposer la question de la non gratuité d'une certaine part des dépenses de l'enseignement : « Il ne serait peut-être pas mauvais pour bien des parents d'avoir une idée plus réaliste des dépenses qu'entraine le fait d'avoir des enfants... Cela faciliterait considérablement le problème de recrutement des enseignants pour un nombre croissant d'enfants en âge de fréquenter l'Ecole primaire ».

Mais de quel ordre doit être l'investissement dans l'éducation ? C'est poser la question de la rentabilité de l'éducation et de sa mesure.

L'éducation étant un investissement, il faut en mesurer la rentabilité. J. Vaizey examine et discute les différentes tentatives faites dans ce sens. Les plus satisfaisantes lui paraissent être surtout celle de l'évaluation du rapport coûts-bénéfices que des travaux en cours s'efforcent de préciser et vérifier et celle de la détermination du « capital humain ».

Dans son article précité M. Debeauvais a montré l'intérêt et le degré d'élaboration encore insuffisant de cette dernière méthode : c'est seulement dans la mesure où l'on considérait l'éducation comme un investissement productif qu'il est légitime de parler de « capital humain », et de considérer l'éducation en tant que coût de formation de l'homme et facteur direct de la croissance économique. Si l'on adopte cette conception on pourra appliquer un critère rationnel lors de l'attribution des crédits à l'éducation, en tenant compte à la fois des ressources financières du pays, de son stade de développement et des objectifs économiques qu'il s'est fixé. On pourrait ainsi renoncer à la méthode dite des « coûts d'opportunité » qui évalue l'utilité d'un investissement social en le comparant aux investissements productifs auxquels il faut renoncer pour le réaliser.

Mais il faut rappeler que des recherches actuellement entreprises n'utilisent encore ce concept que comme hypothèse de travail. J. Vaizey conclut de même qu'il faut se garder de trop forcer l'analogie de l'éducation avec le capital physique ; mais que c'est cependant une méthode utile qui pourrait conduire à une rationnalité plus grande en matière d'évaluation des ressources à consacrer à l'éducation.

C'est avec le même pragmatisme qu'est examiné la question de la productivité de l'éducation délibérèment envisagée sous cet angle du rendement, de la même façon qu'une fabrique de savon.

Comment donc mesurer cette productivité de l'éducation ; c'est à dire la relation entre les ressources employées et les résultats obtenus ? Il faut évidemment éviter de mesurer cette productivité seulement par le total du nombre des élèves réussissant aux divers examens. Mais il ne faut pas davantage se refuser au calcul de la productivité sous prétexte qu'il s'agit de réalités non mesurables, ce qui ne serait autre chose « qu'un recul de la pensée rationnelle ».

Le gaspillage provenant du fait spécialement important dans les pays sous développés qu'un très faible pourcentage d'élèves qui entrent à l'école primaire terminent les études secondaires, peut être assimilé à ce qui est la perte en économie. C'est un des facteurs qui expliquent la faible rentabilité et le coût élevé de l'éducation dans les pays sous développés.

Un énorme effort de rationalité est à faire dans ce domaine ; et J. Vaizey incrimine spécialement les lacunes de la planification à long terme, provenant de la mauvaise organisation et du mauvais fonctionnement de l'administration ; et d'une façon générale, la carence dans l'information des dirigeants, de l'administration et du public en ce domaine en particulier le manque de données statistiques suffisantes. Il incrimine également la comptabilité dans l'éducation nationale : « telle qu'elle est tenue elle ne sert pratiquement à rien si ce n'est à empêcher les gens de se sauver avec les fonds ».

Au contraire, une administration économique au meilleur sens du terme, devrait libérer les ressources pour l'emploi le plus efficace.

Le rôle économique décisif d'une main d'œuvre adéquatement formée et qualifiée, est naturellement souligné.

L'enseignement est devenu la source principale du personnel qualifié.

A cet égard, est particulièrement significative l'expérience de l'U.R.S.S. qui est dans le monde U.S.A. mis à part le pays qui a déployé le plus vaste et le plus fructueux effort d'éducation.

Le fort accroissement du potentiel industriel soviétique, alors que d'autres aspects économiques restent très en arrière est san doute un des principaux résultats de la remarquable entreprise de l'U.R.S.S. en matière d'enseignement. C'est la formation des cadres techniques qui est d'abord visée en U.R.S.S. et le développement de l'enseignement reste étroitement lié aux prévisions des besoins en main d'œuvre et à l'évolution de l'économie.

L'éducation a donc un rôle immense à jouer dans la croissance économique, mais la relation entre ces deux termes n'est pas simple. A ce sujet, le coût très élevé de l'enseignement dans les pays pauvres et sa faible rentabilité commencent à être bien connus.

A la Conférence d'Addis Abéba, le Professeur Arthur Lewis indiquait que les aspects économiques de l'éducation sont très différents selon qu'il s'agit des pays pauvres ou des pays riches, et que l'on tenait trop peu compte de cette différence. Il posait en principe que dans un pays pauvre la quantité d'éducation qui peut être tenue pour « rentable » est limitée.

Particulièrement frappant est pour J. Vaizey le phénomène du « chômage intellectuel » caractéristique de la vie politique et sociale des Indes, du Pakistan, des Philippines. Il fait remarquer que l'éducation n'est pas le « sésame ouvre-toi » de la croissance économique. Car s'il l'était, les Indes et l'Egypte seraient beaucoup plus riches qu'elles ne le sont ; surtout depuis que l'Egypte a bien plus de diplômés d'Université par tête d'habitant que l'Angleterre. Estimant qu'une éducation limitée largement répendue n'est pas du tout plus efficace qu'une éducation de haut niveau donnée à un nombre restreint de personnes, il insiste et ce sont là les développements les plus importants de son livre, sur le fait qu'il est « dépourvu de sens d'édifier un système scolaire s'il n'y a pas des emplois pour la jeunesse qu'on instruit et un capital d'équipement avec lequel elle puisse travailler ».

La planification de la main d'œuvre est donc la condition indispensable et première pour utiliser l'éducation comme moyen de croissance économique. Ce problème de l'intégration du plan de développement de l'enseignement au plan général de développement est capital et en même temps singulièrement difficile.

J. Vaizey indique alors les caractèristiques principales des programmes actuels de l'enseignement :

— d'abord le penchant de l'éducation pour les arts et la culture littéraire dans une société où dominent les besoins en qualification technique. Mais ne faut-il pas insister sur le fait que l'industrie n'est pas suffisamment développée pour employer en grand nombre des techniciens qualifiés ? C'est un cercle vicieux.

— et ensuite ; la prédominance de l'éducation urbaine alors que les besoins de la société sont surtout ruraux. Mais l'allure du progrès dépendant surtout de l'industrialisation, la création d'une main d'œuvre industrielle ne doit-elle pas avoir priorité sur tout le reste ?

Aux rencontres de Toumliline (Maroc) en 1960, René Rémond et le sociologue hollandais Ponsioen arrivaient à des conclusions analogues.

L'enseignement primaire donnant accès au secondaire et donc conservant un caractère théorique, son grand défaut est l'absence du caractère pratique nécessaire à tous ceux la grande majorité qui ne poursuivent pas leurs études dans le secondaire.

Peut être aussi ce n'est pas tellement de cadres intellectuels supérieurs que manquent bien des pays du Tiers Monde, mais bien plutôt

de cadres intermédiaires et de cadres inférieurs bien formés. D'une manière générale, il ne s'agit pas de prendre comme point de départ une situation désirée, mais de s'en tenir aux faits tels qu'ils sont, pour les amener à ce qu'on veut qu'ils soient dans vingt ans.

Par souci des réalités, J. Vaizey ne craint pas de rompre avec un certain courant humanitaire qu'il est bien prêt de taxer d'irréalisme et de démagogie. L'UNESCO à laquelle il s'en prend vivement incarne assez bien, selon lui, ce courant humanitaire « défendant sans discernement l'extension de l'enseignement comme si l'éducation était quelque chose d'extérieur aux considérations économiques ».

Prenant comme exemple le programme adopté à la conférence de l'UNESCO à Karachi en 1960, qui a fixé les objectifs à atteindre en matière d'expension de l'enseignement et leur coût global ; il remarque que c'est ignorer les possibilités économiques de ces pays dont les budgets représentent moins du quart des sommes envisagées pour l'éducation lors de cette rencontre.

Le principe fondamental de la Charte de l'UNESCO qui proclame le droit humain fondamental de recevoir gratuitement l'éducation primaire est violemment critiqué : « ceci est encore plus absurde ; ce n'est pas vrai et cela ne l'a jamais été et dire qu'il devrait en être ainsi ne permettra jamais à un seul enfant d'entrer dans quelque place que ce soit ».

La conclusion est que l'éducation est une arme très puissante de la croissance économique ; mais à certaines conditions seulement, faute desquelles, elle consomme probablement plus de ressources qu'elle n'en produit.

Tout au long de ce livre pessimiste et critique mais réaliste et utile ; l'éducation n'est pas considérée en elle-même et du seul point de vue de sa valeur propre, mais toujours compte tenu de ses possibilités pratiques de réalisation et en relation avec la croissance économique.

RAYMOND LAFFARGUE.