



Financement privé de l'éducation, inégalités et démocratie¹

Dans ce numéro de Regards économiques, nous étudions comment la qualité de l'éducation publique est affectée par la présence d'écoles privées fréquentées par les classes sociales supérieures. La nature du système politique qui décide du financement public est cruciale à cet égard. Un vaste secteur éducatif privé peut être bénéfique lorsque le système politique est sensible aux besoins des familles fréquentant les écoles publiques, mais s'avère désastreux dans les sociétés non-démocratiques.

David de la Croix

Matthias Doepke

Dans le monde entier, l'éducation est un des domaines privilégiés d'intervention de l'Etat. En effet, plutôt que de simplement réglementer le secteur privé, les gouvernements de presque tous les pays offrent eux-mêmes une éducation primaire et secondaire à leurs citoyens. La motivation principale de cette intervention est de promouvoir une égalité des chances au niveau de l'enseignement de base (qui est dans la plupart des cas obligatoire). En outre, les gouvernements ne sont pas généralement les seuls à offrir des services éducatifs; les systèmes d'enseignement sont souvent faits d'une juxtaposition d'institutions financées par le gouvernement et le secteur privé.² Comme le montre le Tableau 1, le degré d'implication du secteur privé dans l'offre d'enseignement varie significativement d'un pays à l'autre, de seulement 1,6 % du total du financement en Norvège à 48,5 % au Chili (OCDE, 2006).

Tableau 1. Part du secteur privé dans le financement de l'éducation³-quelques exemples-2003

Norvège	1,6%
Portugal	1,7%
Turquie	3,3%
Belgique	5,8%
France	9,6%
G.B.	16,0%
Allemagne	17,4%
Australie	26,1%
Etats-Unis	27,7%
Chili	48,6%

¹ Cet article est paru en anglais dans la revue VOX, disponible à l'adresse : <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/559>

Outre les personnes remerciées dans le document de travail du NBER (de la Croix et Doepke, 2007), nous remercions Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe et Jean Hindriks pour leurs commentaires.

² Nous définissons par école privée un établissement financé directement par les parents.

³ Inclus la contribution des ménages et des autres entités privées à tous les niveaux d'éducation. Pour une définition précise, voir OCDE, 2006.

Récemment, le programme de l'OCDE PISA (Programme for International Student Assessment), qui évalue les connaissances des élèves de 15 ans dans une trentaine de pays, a initié un débat intense sur les mérites respectifs des différents systèmes éducatifs. Une question préliminaire qui nous semble importante est de comprendre pourquoi ces systèmes sont-ils si différents d'un pays à l'autre. Y-a-t'il des caractéristiques particulières qui expliquent le choix par tel pays d'un système scolaire homogène plutôt qu'un système séparé avec des écoles publiques et privées ? Tout aussi importante est la question de l'effet d'un mélange public/privé sur la qualité de l'éducation. Est-ce que la qualité globale s'améliore si des écoles privées sont autorisées à concurrencer les écoles publiques, ou bien est-ce qu'un système où le gouvernement est le seul à offrir des services éducatifs mène aux meilleurs résultats ?

Ces questions n'ont pas de réponses évidentes : les écoles publiques, tout comme les écoles privées, peuvent mener à des résultats plus ou moins bons, dépendant de variables telles que les budgets alloués aux écoles et la qualité des enseignants. En conséquence, lorsque l'on évalue différents systèmes d'enseignement, il est important de réaliser que le type de combinaison entre financements privé et public affecte la qualité de l'enseignement que chaque école fournit. Ces combinaisons, à leurs tours, peuvent être très variables en fonction de l'organisation politique d'un pays : les priorités politiques d'une démocratie bien établie sont très différentes de celles d'un état oligarchique qui poursuivra l'intérêt d'une élite.

Pour progresser sur ces questions, nous avons développé une théorie économique-politique du choix du financement et de la qualité de l'éducation (de la Croix et Doepke, 2007). Dans notre théorie, le choix entre des écoles publiques gratuites et des écoles privées payantes est libre pour les parents. Les parents optent pour le secteur privé si sa qualité est suffisamment supérieure pour compenser son coût additionnel. La qualité des écoles publiques est à son tour choisie selon un mécanisme politique : la population adulte choisit au travers d'un mécanisme électoral un niveau de qualité et un taux de taxe correspondant. Le modèle admet différents degrés de participation politique, d'une démocratie pleine où chaque adulte vote, à une oligarchie où seuls les plus riches ont droit au chapitre. Quelles sont alors les implications de cette théorie concernant l'interaction entre le mode de financement de l'éducation et sa qualité ?

Démocraties : le rôle des inégalités de revenus

Considérons d'abord le cas d'une véritable démocratie où riches et pauvres ont le même poids dans le processus de décision politique. Les parents envoient leurs enfants dans des écoles privées seulement lorsqu'ils souhaitent offrir à leurs enfants une qualité éducative bien supérieure à celle qui est fournie par les écoles publiques (inutile en effet de payer une éducation privée qui serait de moins bonne qualité qu'une éducation publique gratuite). En conséquence, la distribution des revenus (au niveau de la génération des parents) est un déterminant essentiel de l'étendue de la ségrégation⁴ dans le système scolaire. Dans une société peu inégale et/ou jouissant d'un faible taux de pauvreté, le niveau souhaité d'éducation varie peu parmi la population, et la plupart des parents sont contents de choisir l'école publique. Pour des niveaux plus importants d'inégalités, une part plus grande des ménages les plus riches optent pour une éducation privée, engendrant davantage de ségrégation.

⁴ Nous définissons par ségrégation une situation où les parents les plus riches envoient leurs enfants dans des écoles privées, les écoles publiques étant fréquentées par les plus pauvres.

... *Démocraties : le rôle des inégalités de revenus*

Cette prédiction d'une relation positive entre inégalité de revenus et poids relatif de l'éducation privée est confirmée par les données internationales de l'étude PISA (qui porte sur le niveau secondaire). L'encadré reprend les données pour la Belgique et ses voisins. Un certain nombre de pays (incluant la Hongrie, la République tchèque, les pays scandinaves, l'Allemagne et les Pays-Bas) ont un système d'éducation presque entièrement financé par le secteur public. Ces pays sont aussi caractérisés par une distribution des revenus (au niveau des parents) relativement égalitaire, avec un coefficient de Gini⁵ moyen de 24,7. A l'opposé, les cinq pays où les riches utilisent le plus intensément les écoles privées (Autriche, Australie, Brésil, Mexique et Espagne) ont une inégalité des revenus nettement plus grande avec un coefficient de Gini moyen de 44,6. Des résultats semblables se retrouvent aux Etats-Unis, où nous montrons que les Etats avec le plus d'inégalités de revenus ont davantage d'enfants dans les écoles privées et dépensent globalement moins de ressources dans les écoles publiques.

ENCADRÉ

Poids des ressources publiques par classe sociale, données PISA 2000

L'enquête PISA nous permet de classer les élèves par "classe sociale" en fonction des caractéristiques des parents. En outre, les écoles reportent une estimation de la part des ressources d'origine publique dans l'ensemble de leurs ressources. On peut donc calculer un taux de subside implicite par école. En faisant la moyenne des ces taux de subsides par classe sociale nous obtenons le tableau suivant :

Classe sociale	Belgique	Pays-Bas	France	Allemagne
4	89,2%	94,9%	78,3%	97,9%
3	88,1%	94,6%	75,6%	97,8%
2	85,5%	93,9%	73,4%	96,6%
1 (la plus aisée)	84,8%	94,8%	69,3%	96,1%

En Belgique, les écoles fréquentées par les élèves des classes sociales les plus défavorisées couvrent 89,2 % de leurs dépenses par des ressources publiques. Celles fréquentées par les élèves les plus favorisés couvrent quant à elles 84,8 % de leurs dépenses de cette façon. Parmi les quatre pays repris ci-dessus, nous observons qu'aux Pays-Bas et en Allemagne, ce taux de subsides ne varie pas en fonction de la classe sociale. En Belgique, il varie légèrement (4,4 points d'écart entre les deux classes extrêmes); en France, la différence entre les deux classes extrêmes est de 9 points.

Notons qu'une comparaison internationale des niveaux de subsides sur base de notre calcul n'est pas pertinente, dans la mesure où les systèmes de financement varient largement d'un pays à l'autre (par exemple, les salaires des enseignants peuvent être ou non inclus dans les dépenses des écoles). Toutefois, une comparaison de la différence de subsides en fonction de la classe sociale est pertinente.

D'un point de vue politique, la question la plus importante est sans doute de savoir comment la présence d'écoles privées affecte la qualité de l'éducation en général. Dans notre modèle, les parents qui envoient leurs enfants dans des écoles privées ne sont plus intéressés par une école publique de qualité. Ces parents préfèrent alors moins de taxes et moins de dépenses dans les écoles publiques, et votent en conséquence. Toutefois, ceci n'implique pas nécessairement que la qualité des écoles publiques va baisser lorsque la part de l'éducation privée augmen-

⁵ Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité des revenus. Il varie de 0 (égalité parfaite, chacun a le même revenu) à 1 (le plus riche concentre la totalité du revenu national).

... Démocraties : le rôle des inégalités de revenus

te. Lorsque les enfants des parents riches sortent du système public, le budget de ces écoles peut être concentré sur un nombre réduit d'élèves. Donc, même s'il y a une baisse du budget total, les dépenses par élèves (qui forment une dimension de la qualité de l'éducation) peuvent augmenter. Nous montrons dans notre analyse que, pour autant que les parents pauvres aient autant de poids politique que les autres, la relation entre part des écoles privées et qualité des écoles publiques est positive.

Ces prédictions théoriques ne sont pas démenties par les données des différents Etats qui composent les Etats-Unis. La Figure 1 confronte la part de l'éducation privée avec les dépenses publiques éducatives par habitant (les deux variables concernent l'éducation primaire et secondaire). La relation est essentiellement plate, avec une pente légèrement négative de la droite de régression. Toutefois, même si le budget total alloué à l'éducation semble diminuer avec la part de l'éducation privée, les dépenses par élèves peuvent néanmoins être plus importantes dans les Etats ayant un vaste secteur privé, parce que le nombre d'élèves dans les écoles publiques y est restreint. La Figure 2 montre que la relation entre part de l'éducation privée et dépenses publiques par élève est indéniablement positive.

Figure 1 : Dépenses publiques d'éducation *par habitant* et part de l'éducation privée parmi les Etats des Etats-Unis

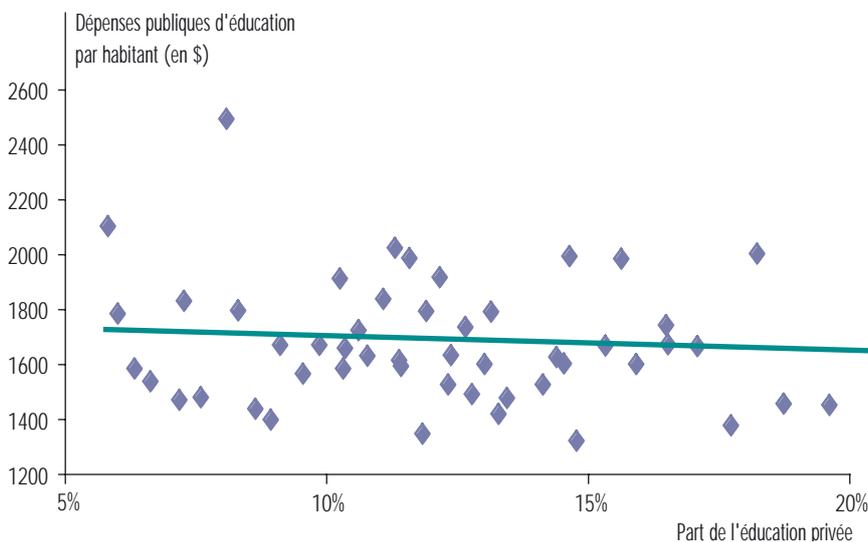
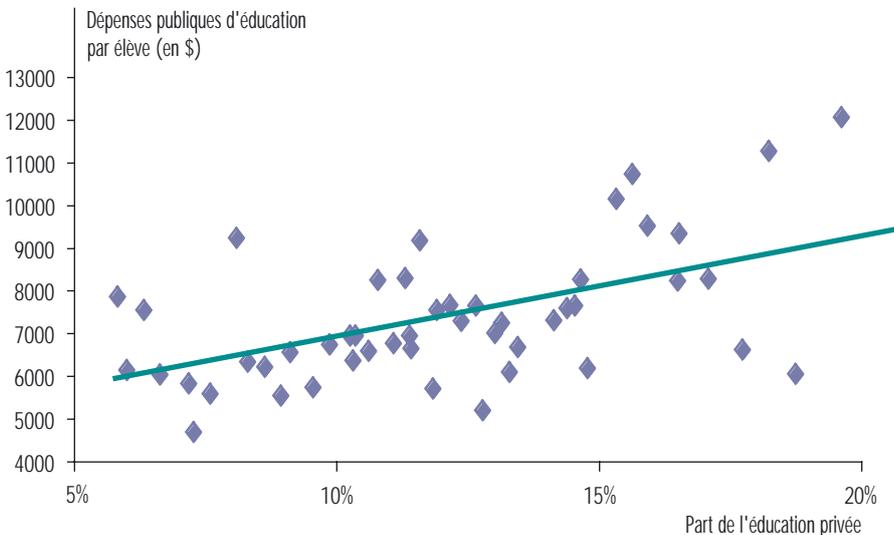


Figure 2 : Dépenses publiques d'éducation *par élève* et part de l'éducation privée parmi les Etats des Etats-Unis



... Démocraties : le rôle des inégalités de revenus

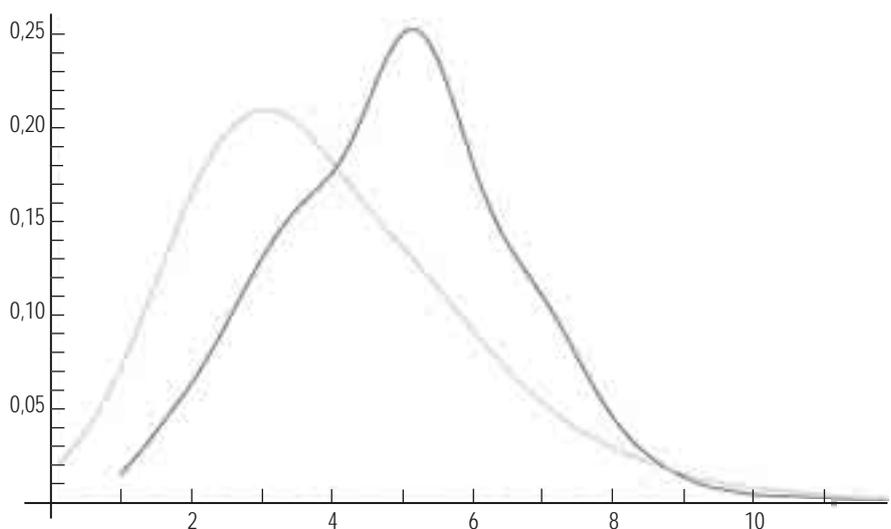
Ces deux figures nous montrent que si, par exemple, la participation aux écoles publiques diminue dans un Etat, le budget correspondant sera revu à la baisse mais moins que proportionnellement à la diminution du nombre d'élèves, ce qui permet d'accroître les ressources pour ceux qui restent dans le secteur public.

Bien entendu, ces résultats n'impliquent pas que le financement de chaque école publique va systématiquement s'améliorer lorsque la «ségrégation» augmente. Aux Etats-Unis, une fraction non négligeable des dépenses éducatives est décidée au niveau local, ce qui souvent mène à des écoles publiques sous-financées dans les districts pauvres des grandes villes. Les résultats illustrés ici s'appliquent en moyenne au niveau des Etats. Nous faisons aussi abstraction des dimensions non-budgétaires de la qualité de l'éducation, comme par exemple des effets de pairs.⁶ Néanmoins, notre analyse montre qu'au niveau des Etats américains, un accroissement de la part de l'éducation privée est une bonne nouvelle pour le financement des élèves des écoles publiques.

Oligarchies, lorsque les riches sont au pouvoir

Jusqu'ici nos résultats s'appliquent à des pays où la représentation politique est la même pour tous les citoyens. Que se passe-t-il pour les pays qui sont davantage éloignés de cet idéal démocratique ? Considérons un pays non-démocratique, où seules les vues politiques d'une élite riche comptent (pour simplifier nous supposons que l'élite au pouvoir est la partie la plus riche de la population). Si, malgré le caractère non démocratique du pays, les inégalités de revenus n'y sont pas trop sévères, il reste possible que la plupart des familles, y compris celles appartenant à l'élite, fréquentent des écoles publiques. Dans ce cas, l'élite est directement concernée par la qualité des écoles publiques; le niveau des dépenses publiques et la qualité de l'éducation seront semblables à ce qu'ils seraient si le pays était démocratique. Toutefois, une autre situation est possible, celle où l'élite scolarise ses enfants dans des écoles privées. Les dépenses publiques d'éducation et la qualité des écoles publiques seront alors faibles, parce que l'élite politique n'a pas d'intérêt direct dans les écoles publiques et parce que ceux qui les utilisent n'ont pas de poids politique. Dans ce cas-ci, davantage d'écoles privées engendre une baisse de la qualité des écoles publiques.

Figure 3 : Histogramme lissé des dépenses publiques d'éducation (en % du PIB, sur l'axe horizontal) pour les démocraties (ligne noire) et les non-démocraties (ligne grise)



⁶ La qualité moyenne d'une classe joue un rôle sur les performances individuelles. Lorsque les plus favorisés quittent le secteur public, cela peut entraîner un effet négatif sur les enfants qui y restent, qui n'est pas pris en compte ici.

... Oligarchies, lorsque les riches sont au pouvoir

Ces résultats impliquent qu'il y a davantage de marge de variation en matière de dépenses publiques d'éducation parmi les sociétés dominées par une élite que parmi les démocraties. Au mieux, une oligarchie va dépenser autant que si elle était démocratique, mais, au pire, l'éducation publique se retrouvera sérieusement sous-financée. Sur base des données de la Banque Mondiale (World Development Indicators), la Figure 3 montre un histogramme lissé des dépenses publiques d'éducation en % du PIB pour les démocraties et pour les non-démocraties. Ici les démocraties sont définies comme les pays obtenant un index égal à un dans le classement établis par «Freedom in the world», tandis que les non-démocraties ont un index de deux ou plus. Comme prédit par la théorie, la distribution des dépenses éducatives pour les non-démocraties a une moyenne plus basse et une variance plus élevée.

Remarque finale

Notre étude montre que les différences de système d'éducation entre pays sont liées à l'environnement politique et à la distribution des revenus. Les décisions concernant le financement de l'éducation sont prises par les gouvernements. Un système éducatif avec une part importante de ressources privées peut bien fonctionner dans une démocratie où les politiciens prennent en compte les besoins des familles qui choisissent l'école publique, mais peut mener à un résultat désastreux dans une oligarchie. Les conseils en matière de politique d'éducation doivent donc être conditionnels au niveau de démocratie du pays.

David de la Croix est professeur d'économie à l'Université catholique de Louvain et chercheur au CORE et à l'IRES.

*David de la Croix
Matthias Doepke*

Matthias Doepke est professeur d'économie à l'University of California, Los Angeles, et chercheur au CEPR et NBER.

Références

David de la Croix and Matthias Doepke (2007), "To Segregate or to Integrate: Education Politics and Democracy." NBER Working Paper 13319.

OECD (2006), *Education at a Glance : OECD Indicators*, OECD, Paris.

Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Thierry Bréchet,
Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier,
Jean Hindriks, François Maniquet,
Marthe Nyssens
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26

