Le financement de l'éducation en Asie : mythes et réalités

Une étude transversale et trois études de cas : Inde, Japon, Vietnam

Education funding in Asia: Myths and realities. A cross-sectional study and three case studies: India, Japan, Vietnam

La financiación de la educación en Asia: Mitos y realidades. Un estudio transversal y tres estudios de caso: la India, Japón y Vietnam

Nolwen Henaff

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/4363>

DOI : 10.4000/ries.4363

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 4 avril 2015

Pagination : 111-118

ISBN : 9782854206067

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Nolwen Henaff, « Le financement de l'éducation en Asie : mythes et réalités », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 68 | avril 2015, mis en ligne le 04 avril 2017, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/4363> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.4363>

Le financement de l'éducation en Asie : mythes et réalités

*Une étude transversale et trois études de cas :
Inde, Japon, Vietnam*

Nolwen Henaff

*Institut de recherche sur le développement,
France*

En Asie, région complexe et dynamique qui, depuis quelques décennies déjà, est à la pointe du changement dans le domaine de l'éducation, les questions de financement sont au cœur des dynamiques éducatives actuelles. L'atelier sur le financement de l'éducation en Asie qui s'est tenu dans le cadre du colloque « L'éducation en Asie en 2014 : quels enjeux mondiaux ? » organisé par le Centre international d'études pédagogiques (CIEP)¹ a montré l'intérêt d'analyses en termes de financement pour la mise en évidence des choix de politique éducative effectués par les États. Les présentations de Keith Lewin sur le financement durable de l'éducation à l'horizon 2030, de Prachi Srivastava sur l'Inde, de Trần Thị Thai Ha sur le Vietnam, et de Shoko Yamada sur l'émergence de nouveaux donateurs au niveau international ainsi que les débats de cet atelier ont soulevé nombre de questions et de pistes de réflexion que cet article tente de remettre en perspective.

Les progrès rapides de la scolarisation dans la plupart des pays d'Asie, alors que nombre d'entre eux étaient pauvres et que la région, la plus peuplée du monde, devait scolariser des millions d'enfants ont conduit certains à penser qu'il pouvait y avoir un « modèle asiatique » efficient de financement de l'éducation. L'État, qui avait été largement écarté par les institutions de Bretton Woods, a retrouvé une place centrale dans le financement et la définition des priorités en matière de développement de l'éducation et dans la coordination de l'action des autres opérateurs du champ éducatif. C'est sans doute ce qui explique que l'Asie ait été plus légitime que d'autres régions pour porter la revendication d'une rationalisation de l'aide internationale, qui a débouché sur l'harmonisation de l'aide et le guichet unique des Nations unies, pour lesquels le Vietnam a été l'un des pilotes. L'harmonisation de l'aide cache cependant des différences dans les priorités et modalités d'intervention des donateurs. Source d'innovation, l'Asie est un terrain d'expérimentation privilégié en matière de financement.

1. Colloque organisé les 12, 13 et 14 juin 2014 à l'occasion du 20^e anniversaire de la *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. Cet atelier sur le financement de l'éducation était coordonné par l'auteur. Pour en savoir plus : <http://ries.revues.org/3710> (NdIR).

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE DU MIRACLE ASIATIQUE

C'est au cours de la dernière décennie du siècle qui vient de s'achever que les observateurs ont pris conscience du caractère hors norme de la croissance économique dans quatre pays d'Asie de l'Est. Morris, dans un article de 1996 sur les « quatre petits tigres asiatiques » rappelle qu'à la fin des années soixante, les analystes, à l'instar de G. Myrdal dans *The Asian Drama*, étaient très pessimistes sur les chances de développement de l'Asie de l'Est, « caractérisée par des niveaux élevés d'analphabétisme et ravagée par les séquelles de guerres et de guerres civiles [...] En 1960, la Corée du Sud a le même PIB que le Soudan et Taïwan que le Zaïre » (Morris, 1996).

Le Japon, qui était devenu une puissance militaire et économique dans les années trente redevient une puissance économique dans les années cinquante, suivi au milieu des années soixante par la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taïwan, quatre pays qui seront appelés « tigres » ou « dragons » asiatiques en raison de leur croissance économique rapide. Une troisième vague d'industrialisation intervient dans les années soixante-dix dans les « nouveaux pays industrialisés » d'Asie que sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande (Morris, 1996). Au milieu des années 1990, la situation s'est inversée au point qu'il est possible d'écrire ceci :

[D]ans beaucoup de pays d'Asie, on projette que les contraintes externes vont se relâcher considérablement, avec un ralentissement de la croissance démographique et des perspectives relativement prometteuses sur le front économique. (Tan et Mingat, 1992)

La croissance économique rapide des pays d'Asie ne laisse pas indifférent. Pour les uns, il s'agit d'un feu de paille nourri par des investissements massifs en capital – physique et humain – et donc destinés à connaître des rendements décroissants (en particulier Krugman, 1994) ; pour les autres, ces investissements produisent des externalités, entraînant un accroissement de la productivité globale des facteurs de production, c'est-à-dire un progrès technique qui empêche les rendements de décroître (en particulier Bhagwati, 1996). La croissance économique rapide des pays d'Asie, qui s'accompagne d'une amélioration des niveaux de vie des populations, est concomitante à un développement sans précédent de la scolarisation et intervient dans des pays dont les États, forts, interviennent dans la régulation de l'activité économique et sont caractérisés sur le plan politique par une démocratie limitée. La controverse a une dimension politique qui en accroît les enjeux théoriques : le miracle, s'il est avéré, est à même d'ébranler le socle de la pensée néoclassique et libérale qu'est le libre fonctionnement du marché. La légitimation possible de la planification et de l'intervention publique dans le domaine économique réveille le spectre du communisme, qui s'était éloigné avec la fin de la guerre froide et le triomphe du libéralisme, qui s'exprime

sans entrave dans d'autres régions du monde. Au cours des années quatre-vingt-dix en effet, les politiques d'ajustement structurel qui avaient été expérimentées en Amérique latine au cours de la décennie précédente se répandent sur l'Afrique avec, sur l'éducation en particulier, des effets dévastateurs (Bonnal, 2002).

La crise financière asiatique de 1998 avait pu sembler un moment donner raison à ceux qui pensaient que le miracle n'en était pas un. Mais la croissance économique, le recul de la pauvreté, et le développement de l'éducation se sont confirmés dans la plupart des pays d'Asie. Les quatre « tigres » ont rejoint le Japon dans le groupe des pays à hauts revenus dans la classification Banque mondiale, et la Corée du Sud fait désormais partie, aux côtés du Japon, des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD). Comme l'explique la Banque mondiale :

[La] recherche confirme [...] la nécessité d'une approche de la politique de développement comportant deux volets mettant l'accent sur la stabilité macro-économique d'une part, et sur les investissements dans les gens d'autre part. (The World Bank, 1993)

La reconnaissance des spécificités de la croissance dans les pays asiatiques va avoir trois conséquences fondamentales : une relecture des priorités accordées aux différents cycles éducatifs ; une redéfinition du rôle de l'État en matière de politiques publiques, en particulier éducatives ; une focalisation sur l'éducation comme solution universelle à tous les problèmes de pauvreté, croissance et développement.

RÔLE DE L'ÉTAT ET DÉFINITION DES PRIORITÉS ÉDUCATIVES

Les nouvelles générations de modèles économiques de croissance vont entraîner le développement des recherches sur le rôle joué par l'éducation et la formation dans la croissance par le biais de l'innovation et du progrès technique. Sans remettre en cause de manière fondamentale les modèles néoclassiques qui avaient prévalu jusque-là, dans la mesure où les théoriciens de la croissance endogène s'inscrivent dans cette ligne de pensée, l'importance respective des différents niveaux éducatifs est modifiée et la priorité au primaire rediscutée. Les modèles de croissance endogène, qui expliquent la croissance économique par l'investissement dans le capital humain, entraînant un accroissement de la productivité totale des facteurs (capital et travail) supérieur à ce que peuvent expliquer séparément les accroissements de la productivité de chacun des facteurs pris séparément, vont conduire à mettre l'accent sur le secondaire, y compris professionnel, et sur l'enseignement supérieur.

Ils rencontrent en cela l'approche de pays comme le Japon, pour lesquels l'importance accordée au primaire ne doit pas conduire à sacrifier les autres niveaux d'éducation et de formation. C'est la position qu'a prise ce pays en matière d'aide publique au développement dans le domaine éducatif et au sein de la Banque asiatique de développement, dont il est l'un des principaux bailleurs.

La présentation de S. Yamada dans l'atelier consacré au financement de l'éducation a précisément porté sur la question des conséquences, pour l'aide publique au développement, de l'émergence de nouveaux donateurs, principalement asiatiques, aux côtés des bailleurs traditionnels (2014). Yamada a ainsi expliqué que l'entrée de la Corée du Sud au sein du CAD était susceptible de renforcer la position du Japon, en favorisant la modification du paradigme de l'aide au développement de l'éducation pour l'après 2015 en faveur du développement des capacités professionnelles et plus seulement des acquis cognitifs de base et des compétences académiques. Le Vietnam est un bon exemple de cette situation et de ses manifestations sur le terrain. La Banque mondiale y est responsable de l'enseignement primaire et de l'enseignement supérieur tandis que la Banque asiatique de développement intervient dans l'enseignement secondaire. En termes d'aide, le Japon a accordé des aides pour la construction d'écoles, y compris dans le primaire, et pour le développement de l'enseignement secondaire, tandis que la Corée du Sud a concentré son aide sur la formation professionnelle, qui relève depuis 1996 du ministère du travail, des invalides et des affaires sociales. Les champs d'intervention étant clairement définis, les intervenants sont libres de définir leurs priorités en accord avec le gouvernement vietnamien.

L'Asie a été en première ligne pour la mise en œuvre de l'harmonisation de l'aide et du guichet unique des Nations unies. Généralement présentée comme une manière d'améliorer l'efficacité de l'aide, l'harmonisation résulte aussi de la demande d'un certain nombre de pays confrontés à des propositions diversifiées, parfois contradictoires, en matière de projets de développement et souhaitant pouvoir tenir compte de l'aide dans la formulation de leurs politiques publiques, en particulier dans le domaine éducatif. Le guichet unique des Nations unies répond au même objectif de réduction de la dispersion et de concentration de l'effort d'assistance financière et technique sur un petit nombre d'actions clairement identifiées et cohérentes entre elles. C'est ainsi que l'aide au développement de l'éducation au Vietnam a principalement porté sur l'amélioration de l'accès à, ainsi que de la qualité de l'éducation dans les zones très pauvres et enclavées et pour les minorités ethniques. L'harmonisation de l'aide est une expression de la volonté de l'État de consolider ses ressources budgétaires et se traduit généralement par un support budgétaire, même si tous les donateurs ne se prêtent pas à l'exercice.

Le rôle de l'État est l'un des domaines sur lequel il y a désaccord entre le Japon et la Banque mondiale (Wade, 1996). E. Terry (1996) explique ainsi que le rapport de 1993 de la Banque mondiale présente deux modèles de développement est-asiatiques, l'un proposé par le Japon et suivi par la Corée du Sud et Taïwan, avec un niveau élevé d'intervention de l'État et de protection et l'autre, davantage basé sur le marché. Dans un contexte de critique croissante du consensus de Washington face à la croissance de la pauvreté et de prise de conscience des résultats obtenus en Asie dans ce domaine, l'arrivée de J. Stiglitz à la tête de la Banque mondiale et la visibilité croissante des travaux d'A.K. Sen ont permis

d'ouvrir un débat sur le développement et les conditions de mise en œuvre d'un consensus post-Washington. Alors que les décennies 1980 et 1990 avaient été celles du repli de l'État, la reconnaissance du miracle asiatique a emporté celle de l'intervention étatique dans le champ de l'économie. Les études de cas ont en effet montré que le retrait de l'État n'avait pas garanti l'efficacité des marchés alors que l'intervention publique en avait favorisé le développement dans de nombreux pays d'Asie. Le consensus post-Washington a eu une conséquence immédiate sur les politiques éducatives, celle du retour à la gratuité scolaire, au moins dans le primaire. Puisque l'ajustement structurel avait entraîné un accroissement de la pauvreté dans de nombreux pays, le retour à la gratuité a été un passage obligé vers la scolarisation universelle. Pour autant, l'État reste suspect et l'aide internationale, désormais focalisée sur la lutte contre la pauvreté et sur l'éducation qui, en plus d'être un droit universel, est le principal instrument de lutte contre la pauvreté, continue à préconiser la décentralisation et le développement du secteur privé éducatif.

IMITATION OU EFFET D'ENTRAÎNEMENT ?

La question qui se pose alors est de savoir s'il est possible de répliquer le miracle asiatique. La « réussite » asiatique a en effet incité chercheurs et décideurs à rechercher en Asie des « recettes » de financement de l'éducation qui pourraient être appliquées ailleurs, par exemple en Afrique francophone. Le *benchmarking*, qui consiste à définir les indicateurs qui caractérisent les systèmes qui ont « réussi » pour les proposer comme objectifs à atteindre aux pays qui « n'ont pas encore réussi », se développe en éducation, avec la quantification des Objectifs du millénaire et de l'Éducation pour tous. Il n'existe pourtant pas de réponse claire à la question de la mise en œuvre dans d'autres pays des modes de financement de l'éducation adoptés par les pays d'Asie, en raison de la diversité des structures et des arbitrages budgétaires qu'ils proposent comme des contextes spécifiques dans lesquels est intervenu leur développement.

L'atelier sur le financement de l'éducation en Asie a permis de mettre en évidence la diversité des politiques de financement de l'éducation en Asie. K. Lewin (2014) définit quatre groupes de pays en fonction des situations initiales en matière de taux de scolarisation et d'abandon scolaire et des moyens à mettre en œuvre pour un financement durable de l'éducation à l'horizon 2030. Soulignant la diversité des situations, il estime que le développement des pays de la zone Asie-Pacifique au cours de la seconde moitié du vingtième siècle a moins relevé du miracle qu'il n'a été la résultante d'un investissement durable dans l'éducation focalisé sur les capacités d'apprentissage et les compétences cognitives. P. Srivastava (2014) explique, à propos de l'Inde, que l'État a volontairement choisi de sous-financer le secteur éducatif pour favoriser le développement de l'offre privée d'éducation. Cette stratégie, qui visait à éviter la confrontation politique, a permis l'émergence de nouveaux acteurs, mais pose des questions

de viabilité pour le secteur et de capacité à permettre la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'éducation de 2009 (loi RTE). Si les pays les plus avancés de la région ont des systèmes éducatifs développés, on peut s'interroger sur le rôle de modèle que peuvent jouer les autres lorsque, dans la région, des millions d'enfants échappent à la scolarisation ou sont scolarisés dans des conditions qui ne leur assurent pas un apprentissage de qualité.

Le système éducatif vietnamien, qui a suscité un grand intérêt en raison de son développement rapide dans un contexte de grande pauvreté, connaît encore des problèmes importants dont a fait état Trân Thi Thai Ha lors de l'atelier sur le financement de l'éducation (Trân, 2014). Les salaires des enseignants sont faibles et des frais de scolarité ont été réintroduits dans le système éducatif en 1989/1990 à l'exception du primaire, sans que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international aient eu à intervenir. Les parents dépensent une partie importante de leurs revenus pour l'éducation de leurs enfants à tous les niveaux du système éducatif, y compris dans le primaire, dans un large éventail de contributions aux écoles et dans les cours supplémentaires. Ces contributions sont souvent obligatoires, comme en témoignent les enquêtes sur les niveaux de vie des ménages réalisés au Vietnam au milieu et à la fin des années 1990, même si le principe est celui du financement public de l'éducation, au moins dans le primaire (Henaff, 2014 ; Trân, 2014). Comme l'avait montré M. Bray en 1996, dans une étude portant sur neuf pays d'Asie², la réintégration dans le calcul des coûts cachés, en particulier ceux qui sont supportés par les parents, incite à relativiser la faiblesse des coûts de l'éducation (Bray, 1996). C'est le cas au Vietnam, où l'importance relative des dépenses d'éducation des ménages témoigne de la volonté et de la capacité des parents à payer pour l'éducation de leurs enfants, mais fait porter une part importante de la charge financière de l'éducation sur les familles. Les enseignants, dont les salaires versés par l'État sont effectivement faibles, obtiennent avec les cours supplémentaires des compléments de revenus versés par les familles, qui permettent à un certain nombre d'entre eux, surtout en milieu urbain, de vivre confortablement.

La structure des coûts de l'éducation, au Vietnam comme dans les autres pays d'Asie, fait partie intégrante d'un système éducatif dont les caractéristiques résultent d'une combinaison singulière de choix politiques et d'héritages historiques et culturels dont on peut tirer des leçons, mais qui n'est pas transposable. Il y a un risque également à considérer le développement de l'éducation comme une condition nécessaire et suffisante au développement économique et à la sortie de la pauvreté. S'il existe bien une relation entre éducation et pauvreté, celle-ci n'a aucun caractère systématique ni dans sa nature ni dans sa force.

Pour autant, les pays d'Asie continuent de retenir l'attention pour leurs résultats aux tests internationaux de connaissance, considérés comme attestant de l'efficacité de leurs systèmes éducatifs tout en laissant ouverte la question de

2. Cambodge, Chine, Indonésie, Laos, Mongolie, Myanmar, Philippines, Thaïlande et Vietnam.

l'efficience. Ce que les Vietnamiens appellent la « maladie de la performance » ou que le journal *Le Monde* qualifiait encore récemment de folie des concours (Changy, Thibault, Mesmer, 2014) renvoie à une même réalité qui gagne rapidement le reste du monde : face à la massification généralisée de l'éducation, qui permet de scolariser des couches de la population qui n'avaient pas auparavant accès aux études, se développe un sentiment de baisse de la qualité de l'éducation et un processus de renforcement de la concurrence entre les sortants du système éducatif sur des marchés du travail restreints. Le chômage des jeunes touchant aujourd'hui les diplômés dans tous les pays du monde, le diplôme n'est plus en lui-même une garantie de réussite dans l'emploi, même si l'absence de diplôme fait peser sur les individus un fort risque d'exclusion. La volonté de « faire la différence » et la course aux diplômes renouvellent la contrainte budgétaire tout en pervertissant la recherche d'une éducation de qualité. La concurrence s'exprime à tous les niveaux et a, partout, une expression budgétaire : qu'il s'agisse des écoles, que la concurrence entre elles incite à recruter les meilleurs élèves – qui sont rarement les élèves issus des milieux socio-économiques défavorisés –, des enseignants, dont l'évaluation est étroitement liée aux résultats scolaires obtenus par leurs élèves, des élèves ou des parents, la culture du classement proposée pour l'enseignement supérieur à Shanghai se répand aujourd'hui dans tous les niveaux éducatifs et dans tous les pays du monde.

L'ASIE ET L'ÉMERGENCE D'UN ENTREPRENEURIAT ÉDUCATIF TRANSNATIONAL

La culture du classement et de la concurrence induit de nouvelles stratifications des sociétés, qui recoupent en grande partie les lignes discriminantes qui existaient auparavant, et une recomposition de l'offre d'éducation, qui connaît actuellement un processus de transnationalisation par le jeu des formations ouvertes en ligne (Moocs), de la délocalisation de l'offre d'éducation et de la mobilité croissante des étudiants, voire des élèves de l'enseignement général. L'Asie figure de manière prééminente dans le paysage reconfiguré de l'offre internationale d'éducation. Mais tous les pays de la zone n'ont pas les mêmes stratégies : ainsi le Japon, la Corée ou Taïwan n'ont-ils pas, jusqu'à présent, témoigné de leur volonté d'être présents sur ce marché, où l'on retrouve Singapour mais aussi la Chine, l'Inde ou la Thaïlande. L'attractivité de l'offre proposée par les « entrepreneurs » éducatifs de ces pays, qui peuvent être publics ou privés, dépend de la qualité perçue de leur enseignement et de leur capacité à jouer un rôle de « passeurs » en direction des États-Unis ou de l'Europe. Alors que la pauvreté demeure un obstacle à la scolarisation d'un grand nombre d'enfants en Asie, particulièrement en Asie du Sud, l'Organisation mondiale du commerce a permis que l'éducation devienne pour certains acteurs et pour certains pays une source de revenus. C'est un phénomène qui demanderait à être étudié.

BIBLIOGRAPHIE

BHAGWATI J.N. (1996) : « The miracle that did happen: Understanding East Asia in comparative perspective », conférence prononcée lors du colloque « Government and market: The relevance of the Taiwanese performance to development theory and policy », Cornell University, 3 mai.

BONNAL X. (2002) : « Plus ça change... the world bank global education policy and the post-Washington consensus », *International Studies in Sociology of Education*, vol. 12, n° 1, p. 3-22.

BRAY M. (1996) : *Counting the full cost parental and community financing of education in East Asia*, The World Bank : Washington D.C., 84 p.

CHANGY (de) F., THIBAULT H., MESMER P. (2014) : « L'Asie folle de concours », *Le Monde*, mis en ligne le 4 février 2014 à 18h35, consulté le 7 février 2014. <http://goo.gl/rs3m7X>

HENAFF N. (2014) : « Financement de l'éducation au Viêt Nam : l'envers du décor », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 65, p. 79-88.

KRUGMAN P. (1994) : « The myth of Asia's miracle », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 6, p. 62-78.

LEWIN K.M. (2014) : « Financement de l'éducation en Asie : perspectives de participation et de financement d'ici 2030 », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], colloque : « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? », mis en ligne le 11 juin 2014. <http://ries.revues.org/3904> ; version anglaise : <http://ries.revues.org/3881>

MORRIS P. (1996) : « Asia's Four Little Tigers: a comparison of the role of education in their development », *Comparative Education*, vol. 32, n° 1, p. 95-110.

SRIVASTAVA P. (2014) : « Sous-financement de l'éducation et émergence du secteur privé : le cas de l'Inde », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], colloque : « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? », mis en ligne le 11 juin 2014. <http://ries.revues.org/3908/> ; version anglaise : <http://ries.revues.org/3863>

TAN J.P., MINGAT A. (1992) : *Education in Asia: a comparative study of cost and financing*. World Bank regional and sectoral studies, The World Bank : Washington, D.C., 223 p.

TERRY E. (1996) : « An East Asian paradigm? », *Asian Economic Journal*, vol. 4, n° 3, p. 183-198.

TRAN T.T.H. (2014) : « Financement de l'éducation au Viêt Nam », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], colloque : « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? », mis en ligne le 11 juin 2014. <http://ries.revues.org/3892> ; version anglaise : <http://ries.revues.org/3895>

WADE R. (1996) : « Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective », *New Left Review*, n° 217, p. 3-36.

THE WORLD BANK (1993), *The East Asian Miracle – Economic growth and public policy*, Oxford University Press : New York, 389 p.

YAMADA S. (2014) : « Les voies de l'Asie : le sens de la coopération internationale en éducation des pays d'Asie par rapport aux donateurs occidentaux "traditionnels" », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], colloque « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? », mis en ligne le 11 juin 2014. <http://ries.revues.org/3888/> ; version anglaise : <http://ries.revues.org/3873>