



Perspectives chinoises

2008/3 | 2008

La Chine et ses frontières continentales

Les nouvelles de Chine. China Analysis

La résistance des localités à la gratuité de l'éducation

Pierre Nordmann



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/4383>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 août 2008

Pagination : 148-149

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Pierre Nordmann, « Les nouvelles de Chine. China Analysis », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2008/3 | 2008, mis en ligne le 01 juillet 2011, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/4383>

La résistance des localités à la gratuité de l'éducation

Analyse de Pierre Nordmann d'après :

• Zhang Yanling, « Contrôler la gratuité de l'éducation obligatoire », *Caijing*, 21 juillet 2008.

En 2006, l'Assemblée nationale populaire chinoise amendait la loi sur l'éducation obligatoire. L'objectif annoncé : instaurer graduellement la gratuité de l'éducation élémentaire dans tout le pays. La même année, une enquête était lancée par le Bureau national d'audit (*Guojia shenji shu*), le ministère en charge du contrôle des fonds publics, pour rendre compte de la mise en place de la réforme de l'éducation.

Après deux ans d'enquête, les résultats ont été publiés en juillet 2008. Le rapport, tout en soulignant l'avancement des réformes, met en évidence de sérieux problèmes : malgré l'interdiction, les frais de scolarité continuent parfois à être collectés, et les fonds mis en place pour financer la gratuité de l'éducation sont détournés de leur utilisation dans la grande majorité des cas.

La loi sur l'éducation obligatoire, votée en 1986, incluait déjà l'obligation de gratuité pour les neuf années d'enseignement obligatoire. Toutefois, aucun mécanisme n'était prévu pour assurer cette gratuité. Les gouvernements locaux s'étaient alors vus contraints de continuer à collecter des frais de scolarité, ou de lever des fonds auprès des familles sous d'autres noms pour contourner les interdictions.

La révision de 2006 se voulait plus durable. Les nouvelles dispositions renouvelaient l'interdiction de collecte de frais auprès des familles, et instauraient en parallèle de nouvelles sources de revenus pour les écoles. Ces sources de revenus incluent notamment une revalorisation des fonds destinés à la couverture des dépenses courantes des écoles et collèges, et la création de fonds destinés à la construction et à la rénovation des bâtiments scolaires.

Cependant, ces nouvelles dispositions n'ont pas produit l'effet escompté. Les résultats de l'enquête menée par le Bureau national d'audit dans 54 districts (*xian*)⁽¹⁾, dont une majorité dans l'ouest du pays, sont éloquents : un total de 163 millions de yuans (16,9 millions d'euros) a été collecté illégalement, et la somme des montants détournés de leur

utilisation atteint 115 millions de yuans (11,9 millions d'euros). Les raisons de l'échec de la réforme sont multiples.

La pénurie de professeurs explique en partie les effets inattendus de la mise en œuvre de la nouvelle loi. En effet, dans certains territoires reculés, les écoles ont du mal à attirer les professeurs. Pour certaines matières, comme l'anglais, le sport ou la musique, les établissements scolaires n'ont d'autre choix que de faire appel à des professeurs non agréés par l'éducation nationale (*daike jiaoshi*). Or ces professeurs non agréés ne peuvent pas être comptés dans les effectifs des écoles et collèges, et les établissements ne peuvent recevoir de compensation de l'administration du district pour l'emploi de ces professeurs. Privées de transfert des gouvernements locaux, les écoles doivent alors lever elles-mêmes des fonds, ou utiliser d'autres fonds pour faire face à ces dépenses.

Autre conséquence de la pénurie de professeurs : les territoires sont en concurrence pour attirer les enseignants. Dans les zones urbaines prospères, en plus du salaire standard, les professeurs reçoivent du district diverses indemnités et avantages : logement, retraite, ou encore subventions pour les frais de santé. Pour garder leurs professeurs, les districts ruraux doivent s'aligner sur les pratiques des zones urbaines. Il ne leur reste alors qu'à solliciter les familles des élèves pour financer les subventions, ou à utiliser les fonds prévus pour d'autres dépenses.

Une troisième explication est donnée par le rapport d'enquête : les dettes accumulées pèsent sur la gestion quotidienne de l'éducation. Depuis les années 1990, les territoires ont dû généraliser l'accès à l'éducation obligatoire, et se sont vu imposer des restrictions pour la collecte de frais de scolarité. De nombreux établissements scolaires se sont alors forte-

1. Les districts, situés en-dessous des préfectures et des provinces, sont des divisions administratives de 3ème niveau. En zone rurale, l'ordre de grandeur du nombre d'habitants y est de la centaine de milliers.

ment endettés pour financer la construction de bâtiments et l'achat d'équipement.

Enfin, les mauvaises utilisations de fonds sont aussi à mettre au compte de la nouveauté des différents dispositifs. D'une part, il existe encore un flottement entre les dispositions de la réforme et leur application par les différents échelons administratifs. Par exemple, les responsabilités pour la gestion des différents fonds ne sont pas toujours en place. Il arrive alors que les établissements scolaires ne reçoivent qu'une partie des fonds, ou qu'ils reçoivent les fonds plus tard que prévu. D'autre part, ces dernières années, les transferts entre niveaux administratifs ont augmenté au rythme des nombreux décrets et lois sur l'éducation obligatoire. Mais la mise en place de bonnes pratiques budgétaires au niveau des administrations locales est un long processus.

Caijing insiste sur les difficultés diverses que rencontrent les administrations locales. Rappelons qu'en 1994, une importante réforme du système de taxation avait été introduite. Le gouvernement central souhaitait alors renforcer son contrôle sur les ressources fiscales vis-à-vis des territoires. En réorganisant l'administration fiscale, cette première réforme avait fortement limité l'autonomie des territoires en matière de taxation. Ensuite, en 2000, une deuxième réforme fiscale a été initiée par le gouvernement central. Il s'agissait cette fois de remédier aux écarts grandissants entre les revenus des urbains et des ruraux, et de trouver des solutions à l'agitation croissante dans les campagnes. A noter que la réforme des finances publiques reste à l'heure actuelle un chantier encore ouvert.

La réforme, dite « tax-for-fees » (*shui fei gai*), consistait à faire baisser les charges qui pesaient sur les paysans. Dans un premier temps, les différents impôts levés par les villages ont été supprimés, et remplacés par une augmentation de la taxe agricole et une augmentation des transferts du gouvernement central. Dans un deuxième temps, la taxe agricole a été graduellement baissée, jusqu'à son annulation complète en 2006. Cette uniformisation a eu plusieurs conséquences. Suite à la standardisation des impôts agricoles, les villages ruraux ont perdu leur autonomie vis-à-vis des districts. Beaucoup sont devenus de simples extensions des administrations du district. Par ailleurs, villages et districts sont devenus plus dépendants des transferts des échelons administratifs supérieurs. Or plusieurs études⁽²⁾ indiquent que, pendant cette phase de transition, l'augmentation des transferts n'a pas toujours été suffisante pour compenser la perte de revenus des gouvernements locaux.

Si la réforme a pu soulager le fardeau fiscal des paysans, elle a aussi parfois entraîné une perte sèche de ressources pour

les villages et les districts. Les administrations locales doivent donc trouver des solutions pour pallier la perte de certaines sources de revenus et, dans le même temps, se conformer à la complexité croissante des transferts entre les échelons administratifs. D'après *Caijing*, l'éducation représente plus de la moitié des dépenses des districts. Les difficultés des administrations locales face au financement de l'éducation ne font donc que refléter l'état global des finances au niveau local.

Pour remédier à ces difficultés, le gouvernement central augmente progressivement le montant des transferts. Outre les financements décidés lors de la révision de la loi sur l'éducation obligatoire, des fonds ont été mis en place en 2005 pour subventionner les élèves les plus pauvres.

Dans le cadre de ces fonds appelés « deux exemptions et une subvention » (*liang mian yi bu*), les élèves déshérités sont exemptés de frais d'éducation et de frais de scolarité, et les pensionnaires reçoivent une subvention de l'état. En décembre 2007, le gouvernement a également décidé de prendre en charge les dettes des districts et villages. Cependant, malgré les différentes initiatives, les dépenses liées à l'éducation restent assez basses en comparaison avec d'autres pays en développement. Le taux de dépenses en part de PIB, bien qu'en forte progression, n'était encore que de 3 % en 2006.

Il semble que la date de parution de cet article n'est pas anodine. Même si *Caijing* ne l'évoque pas, l'effondrement des bâtiments scolaires lors du tremblement de terre du 12 mai 2008 au Sichuan semble être au cœur de l'article. Les gouvernements locaux ont été accusés de collusion avec les promoteurs immobiliers qui ont négligé les normes antisismiques dans la construction des bâtiments scolaires⁽³⁾.

Caractère chinois

shou zhi liang tiao xian 收支兩條線 • guan ban heyi 管辦合一
Guanban fenli 管辦分離 • guojia shen jishi 國家審計署
xian xian 縣 • dai ke jiao shi 代課教師 • shui fei gai 稅費改
liang mian yi bu 兩免一補

2. Kennedy John James, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China", *The China Quarterly*, n° 189, janvier-mars 2007, pp. 43-59; et Lin Yifu *et. al.*, "Rural Taxation and Local Governance Reform in China's Economic Transition: Evolution, Policy Responses and Remaining Challenges", Conférence *Economic Policy Reform in Asia*, juin 2006.
3. Bruno Philip, "Pékin reconnaît les malfaçons des écoles détruites du Sichuan", *Le Monde*, 10 mars 2008.