



La politique de la petite enfance au Viet Nam : venir en aide aux plus pauvres

En 2002, le Gouvernement vietnamien a annoncé l'adoption de sa Décision 161 sur le développement de l'éducation préscolaire (ci-après dénommée « la Décision ») qui, entre autres dispositions, désigne les groupes de la société devant bénéficier des investissements de l'État en faveur de la petite enfance. Une réunion de suivi tenue en mars 2005 au niveau national a fait apparaître une nette progression de l'accès aux services concernés dans les zones les plus pauvres. Désireux d'en savoir plus, nous avons rencontré à Hanoi (Viet Nam) Mme Le Thi Anh Tuyet, directrice générale du Département de l'éducation préscolaire au Ministère de l'éducation et de la formation du Viet Nam. L'interview a été réalisée par Soo-Hyang Choi du Siège de l'UNESCO à Paris, à qui l'on doit les extraits suivants¹.

Au Viet Nam, le secteur de la petite enfance concerne les enfants âgés de 0 à 5 ans². Les enfants entrent à l'école primaire à 6 ans. Les services d'accueil de la petite enfance comprennent les crèches, de la naissance à 2 ans, les jardins d'enfants, pour les 3-5 ans, et l'enseignement préprimaire dispensé aux enfants de 5 ans dans le cadre de l'éducation préscolaire, terme qui sert aussi à désigner l'ensemble des services d'accueil de la petite enfance. Ceux-ci sont classés en quatre catégories, selon que le financement est public, semi-public, populaire ou privé³. Depuis 1986, la compétence du Ministère de l'éducation et de la formation s'étend à l'intégralité du groupe d'âge de la petite enfance. Le taux d'inscription brut dans le préprimaire était en 2001 de 43 %. Environ 70 % (taux net) des enfants de 5 ans vont au jardin d'enfants (2002-2003).

Choi : Je crois comprendre que la Décision se distingue par son orientation en faveur des plus démunis. Qu'en est-il exactement ?

Tuyet : La Décision stipule que les investissements de l'État dans la construction de nouvelles structures d'accueil de la petite enfance, dont les crèches et les jardins d'enfants, doivent viser en priorité les communes les plus pauvres⁴.

¹ Le Bureau de l'UNESCO à Hanoi a fourni les principales données utilisées dans cet article. Merci tout particulièrement à Mmes Le Thu Huong et Dinh Hoai Thu pour leur aide.

² Les chiffres de l'âge correspondent aux anniversaires : par exemple du 1^{er} anniversaire (12 mois) au 3^e (36 mois) pour les enfants de 1 à 3 ans et du 3^e anniversaire (36 mois) au 6^e (72 mois) pour les 3-6 ans.

³ Par services semi-publics, on entend les services communautaires, alors que les services dits « populaires » sont créés, financés et gérés par des ONG ou des organisations de la société civile. Les services privés sont des services à but lucratif dirigés par des particuliers. Les services semi-publics et populaires sont considérés comme des services non publics, et leur accès est payant.

⁴ Le Programme 135 du gouvernement, un programme socioéconomique de réduction de la pauvreté au sein des populations les plus défavorisées, identifie et vise les 2.380 communes les plus pauvres. Celles-ci sont considérées uniformément comme la cible prioritaire des mesures et des politiques gouvernementales de réduction de la pauvreté. Plusieurs critères sont pris en compte : le niveau de vie (plus de 60 % de la population en dessous du seuil de pauvreté), le taux d'alphabétisation et les infrastructures disponibles (Centre for International Economics, 2002). Quelque 30 % des enfants âgés de 0 à 4 ans appartiennent aux 20 % les plus pauvres.

C : L'action de l'État se limite-t-elle aux communes qui sont en situation d'extrême pauvreté ?

T : Non, nous investissons aussi dans les communes moins démunies, mais néanmoins pauvres. Le gouvernement privilégie alors les services semi-publics, financés conjointement par l'État, les collectivités locales et les communautés. Ils représentent 48 % du total (2004).

C : La part des services publics étant déjà d'environ 42 % (2004), cela signifie que près de 90 % des structures d'accueil destinées à la petite enfance reçoivent d'une manière ou d'une autre le soutien du gouvernement central.

T : Tout à fait, mais nous distinguons entre les services semi-publics qui sont destinés aux pauvres, et les services publics destinés aux plus pauvres⁵.

C : À ce propos, si j'ai bien compris, dans l'application qui est faite actuellement, les collectivités locales et les communautés sont mises à contribution y compris pour les services financés par l'État. Quelle différence y a-t-il alors avec le semi-public ?

T : Lorsque l'État finance, l'accueil est gratuit, alors qu'en cas de financement mixte, l'accès est payant. La dispense de droits d'inscription dans les services publics apporte donc un soutien supplémentaire aux enfants les plus démunis.

C : Est-ce à dire que l'État n'intervient aucunement dans la prise en charge et l'éducation des enfants des zones privilégiées ?

T : Notre politique consiste à leur proposer des services à financement populaire ou privé dispensés par des acteurs non publics. L'État ne participe pas au financement, mais il fixe des normes à respecter en matière d'infrastructures, de dotation en personnel et de pédagogie, et il participe au suivi et à l'évaluation des services.

C : La Décision s'est-elle avérée efficace dans le soutien aux plus pauvres ? La part des services publics a reculé de 43 % en 2003 à 42 % en 2004. C'est peu, mais n'est-ce pas le signe que la Décision n'a pas atteint pleinement son but ?

T : Non. Contrairement aux apparences, cette réduction indique clairement que la politique du gouvernement à l'égard des plus défavorisés est activement mise en œuvre. Pour que l'aide de l'État aille en priorité aux zones les plus pauvres, le gouvernement a transformé les services qu'il finançait intégralement dans les zones privilégiées en services semi-publics. D'où la réduction de la part globale des services publics : 197 centres ont été concernés en 2004, dont 52 % dans les cinq communes les plus riches de la région du delta du fleuve Rouge et de la région de la Côte centrale.

C : Y a-t-il des signes plus directs d'augmentation des capacités d'accueil dans les zones les plus défavorisées ?

T : Au niveau national, le nombre de communes possédant au moins une structure d'accueil de la petite enfance a progressé de 5 % entre 2003 et 2004. Pendant la même période, le nombre de ces structures a augmenté de près de 17 % dans le

⁵ La Loi révisée sur l'éducation, qui prendra effet en janvier 2006, stipule qu'il n'y aura que des services d'État, des services populaires et des services privés.

delta du Mékong, une des régions les plus pauvres. De même, au niveau national, le nombre total de structures d'accueil a augmenté de 8 % entre 2003 et 2004, alors que dans les communes en grande difficulté l'augmentation a été de 28 %.

C : Ces progrès ne sont peut-être pas tous à mettre sur le compte de la Décision, car beaucoup d'autres programmes sont en cours.

T : Certes, mais la conversion des services publics en services semi-publics dans les zones aisées et l'augmentation du nombre de communes dotées d'au moins une structure d'accueil sont des avancées directement imputables à la Décision, car elles n'auraient pu être obtenues sans les directives spécifiques qui y figurent, tendant à la réduction des inégalités.

C : Comment se répartit le financement accordé aux services publics, une fois ceux-ci mis en place ?

T : L'État rémunère les personnels administratifs et les enseignants. Dans les services semi-publics, seuls les administratifs sont employés de l'État⁶. La prise en charge des enseignants, dans les services publics, est une mesure supplémentaire de soutien aux plus défavorisés.

C : Les zones les plus pauvres reçoivent-elles davantage d'enseignants rémunérés par l'État ?

T : En 2004, 3 215 enseignants supplémentaires rémunérés par l'État ont été recrutés, dont 47 % ont été affectés dans les régions les plus pauvres, celles du Nord-Est et du delta du Mékong. Les régions les plus favorisées, celles du delta du fleuve Rouge et du Nord central, n'ont reçu que 10 % de ces affectations.

C : Comment sont rémunérés les enseignants dans le semi-public ?

T : Ils seront sous contrat de manière à bénéficier d'avantages identiques à ceux des services publics en termes de salaire, de retraite et de protection sociale. La différence, c'est que les coûts sont supportés par les parents, puisque dans ce secteur, les enseignants ne sont pas à la charge de l'État.

C : Ces structures peuvent-elles faire face, alors qu'elles desservent, semble-t-il, une population relativement pauvre ?

T : En cas de besoin, elles peuvent faire appel à l'État, qui apportera son aide à concurrence de 75 % des crédits manquants.

C : Que prévoit la Décision pour les enseignants des services à financement populaire ou privé ?

T : Leur contrat peut prévoir des niveaux de rémunération et de protection sociale différents de ceux des services publics ou semi-publics, mais la Décision stipule qu'ils ont eux aussi droit à la sécurité de l'emploi.

C : Pourquoi le gouvernement attache-t-il autant d'importance à la sécurité d'emploi des enseignants ?

T : Nous estimons que quel que soit le type de structure offerte aux enfants, ceux-ci ont droit à la même qualité de service. Et les enseignants sont un des premiers facteurs de qualité. La Décision s'efforce donc de garantir une sécurité d'emploi minimale à tous les enseignants, quel que soit le service qui les emploie.

C : Et elle y est parvenue ?

T : Entre 2003 et 2004, le nombre des enseignants couverts par la sécurité sociale a augmenté de 51 %, et ceux qui ont une assurance maladie sont plus nombreux encore. C'est un progrès important, directement imputable à la Décision.

C : Le budget de l'État en faveur de la petite enfance a progressé de 12 %. Mais le gouvernement manque sans doute encore de crédits pour répondre à l'intégralité de la demande. Avez-vous envisagé de rendre l'éducation de la petite enfance obligatoire, de façon à garantir son financement dans le cadre du secteur de l'éducation ?

T : Non, et ce n'est pas une solution étudiée par le gouvernement, bien qu'au niveau provincial elle ait été annoncée comme une mesure visant à aider les autorités locales à développer leur engagement tant politique que financier. Mais personnellement, je ne crois pas que la fréquentation de ces services doive être rendue obligatoire dans le seul but de trouver des crédits. Au Viet Nam, les fonds de l'État sont destinés exclusivement aux dépenses en faveur des plus défavorisés. La disponibilité des ressources dépend donc bien plus de la volonté du gouvernement d'éradiquer la pauvreté, que d'une obligation d'assurer un accès universel *stricto sensu*.

C : Enfin, bien que des défis demeurent, le Viet Nam semble avoir réussi à prendre et à appliquer des mesures concrètes d'accueil de la petite enfance en direction des défavorisés. Quels sont pour vous les raisons de cette réussite ?

T : Au Viet Nam, la prise en charge de la petite enfance relève de bout en bout de la compétence du Ministère de l'éducation et de la formation, qui est le chef de file dans ce domaine. Cela facilite l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et le suivi des progrès. Nous ne perdons pas notre temps à coordonner des initiatives différentes émanant de secteurs différents. Et surtout, l'État a toujours eu la volonté d'investir dans la petite enfance. C'est ce qui a permis de répondre dans ce domaine aux besoins des plus pauvres. Sans l'investissement de l'État, la question de l'équité ne peut être abordée efficacement.

*Soo-Hyang Choi,
Chef de la Section de la petite enfance
et de l'éducation intégratrice
Division de l'éducation de base
UNESCO, Paris*

⁶ Certains services publics ont été convertis en services semi-publics où les enseignants restent employés de l'État. Certains services populaires ont aussi été convertis en services semi-publics. Dans ce dernier cas, le gouvernement s'efforce de prendre en charge la rémunération des directeurs et des directeurs adjoints. Actuellement, quelque 60 % des services semi-étatiques bénéficient de ce soutien du gouvernement central.