

Note de Politique

Investir dans le Développement de la Petite Enfance dans les Pays Africains



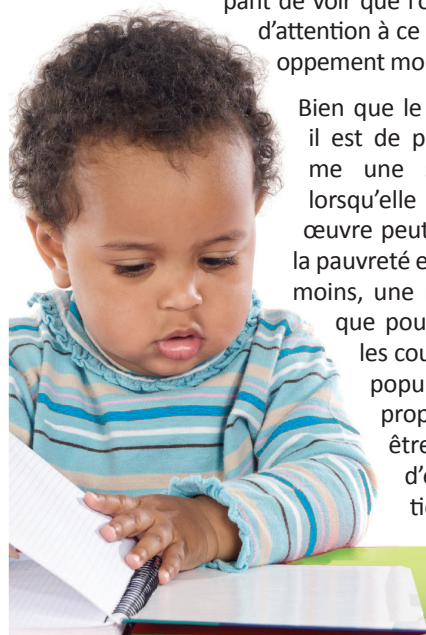
Association for the
Development
of Education
in Africa

Une connaissance plus poussée de l'importance du développement de la petite enfance (DPE) a suscité un intérêt accru pour des modèles appropriés de DPE de qualité, notamment dans les communautés à faible revenu. Le DPE offre une base solide pour entrer à l'école avec les compétences sociales, émotionnelles et préscolaires nécessaires à l'apprentissage. Cette note se penche sur certaines options et modèles politiques et leurs implications pour les pays qui investissent dans une éducation de qualité pour la petite enfance.

C'est un défi de taille qui demande à être traité de manière urgente. Plus d'un tiers des enfants du monde vivent en Afrique et sont cependant les plus vulnérables, car un peu moins de la moitié des enfants décèdent avant d'atteindre l'âge de cinq ans vivent en Afrique. La majorité de ces enfants meurt de maladies infectieuses qui auraient facilement pu être évitées ; celles-ci sont en partie liées au faible niveau d'instruction des mères, entre autres facteurs liés à la pauvreté. De plus, l'Afrique est à la traîne par rapport à la plupart des autres régions en développement sur le plan de la réalisation de l'objectif de l'OMD concernant les enfants souffrant d'insuffisance pondérale. Bien que l'Afrique ait enregistré une baisse importante du nombre d'enfants mal nourris dans la région, quelque 32 % des enfants mal nourris dans le monde vivent dans cette région.

Plus de la moitié des femmes africaines âgées de 25 ans et plus et 30 % des femmes de 15 à 24 ans sont considérées comme illettrées en 2015¹. En l'absence d'actions concertées, il existe un risque sérieux que même dans les années 2030, un tiers au moins de la main-d'œuvre féminine en Afrique soit illettrée, et que plus du tiers de ces enfants naissent de mères illettrées. Les enfants issus de parents illettrés ont moins de probabilité de fréquenter l'école, et lorsqu'ils sont scolarisés ne réussissent pas aussi bien que leur pairs. Étant donné la recherche sur l'impact positif de la capacité des mères à lire et écrire dans des domaines tels que l'autonomisation des femmes, le bien-être de l'enfant et de la famille et la productivité, il est préoccupant de voir que l'on n'accorde pas davantage d'attention à ce problème sérieux de développement mondial.

Bien que le DPE ne soit une panacée, il est de plus en plus reconnu comme une stratégie essentielle, qui lorsqu'elle est efficacement mise en œuvre peut briser le cercle vicieux de la pauvreté et du potentiel limité. Néanmoins, une recherche récente indique que pour avoir un effet positif sur les couches les plus pauvres de la population, certaines conditions propices essentielles doivent être en place au risque sinon d'engendrer une multiplication des inégalités.



Raison pour Investir dans le DPE

L'investissement dans un DPE de grande qualité dans les pays à revenu moyen est couramment accepté comme un bien donné car le retour sur l'investissement public est important, tant pour l'individu que pour la société. L'argument utilisé consiste à dire que s'assurer qu'un enfant reçoit une nutrition, des soins et une stimulation suffisants dans les 1000 premiers jours de sa vie donne à l'enfant de meilleures chances de s'engager pleinement dans une vie productive avec une rétention plus importante des apprenants et des résultats meilleurs au niveau du cycle primaire.

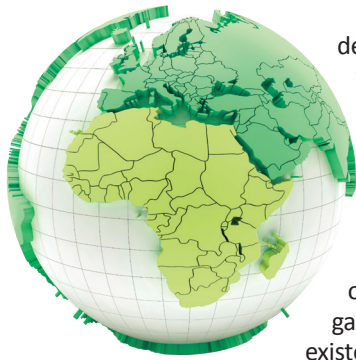
Existe-t-il un argument aussi puissant pour investir dans le DPE dans les pays à revenu faible ? Les protagonistes avancent que pour réparer les iniquités, il est plus facile d'aplanir le terrain au début et les programmes de DPE ont un impact plus important sur les jeunes enfants des familles des plus démunies. Sur le plan économique, investir tôt permet d'éviter des investissements plus importants par la suite dans le cadre d'interventions tardives. Le DPE peut également être une plate-forme pour la promotion de la santé s'il s'accompagne de diverses initiatives telles que des programmes d'éducation pour la santé, d'immunisation et de bonne nutrition.

Malgré cela, il est important de garder à l'esprit qu'il existe divers modèles de programmes de DPE et qu'il n'existe pas un modèle unique qui convient à tous. On note à travers le monde que les enfants venant de contextes différents ont des besoins différents et réagissent différemment à divers types d'encadrement. Alors que la recherche fait état des avantages et de la valeur ajoutée de l'enseignement préscolaire pour les enfants de trois ans et plus, les résultats restent ambivalents quant à l'impact sur le développement des enfants âgés de zéro à trois ans. Certaines recherches considèrent également que s'occuper d'enfants de zéro à deux ans dans le cadre d'un groupe produit des effets négatifs comme des comportements antisociaux. Une recherche récente en Afrique du Sud en 2014 sur l'offre publique d'éducation préscolaire conteste certaines des hypothèses largement répandues sur les coûts bénéfices pour les groupes les plus démunis de la population.

Il est donc important de se pencher avec soin sur les implications de l'étude des programmes de DPE, tant sur le plan de l'impact sur le développement des enfants que sur les coûts des différents modèles, notamment pour les pays à ressources limitées.

Éléments Constitutifs d'un bon Modèle de DPE

Les dynamiques de la protection des enfants sont influencées par des variables liées à la quantité et la qualité de l'offre. Le soutien de la famille élargie, la reprise du travail par les mères au cours de la première année de la vie du bébé, et l'offre à temps partiel ou à plein temps comptent au nombre des facteurs essentiels. On a constaté que l'encadrement des enfants par des membres de la famille a un effet positif sur l'amélioration du développement social des enfants, alors que certaines études considèrent que les petits enfants



de moins de un an dont les mères travaillent ont des chances d'être désavantagés. Ceci représente une forme de désavantage cyclique où les personnes issues de communautés à faible revenu cherchent un emploi pour faire vivre leurs enfants, et ce faisant se retrouvent obligées d'opter pour un mode de garde contestable confiée à autrui. Il existe également des preuves qui mon-

trent que contrairement à la sagesse conventionnelle, une offre à temps partiel et à temps plein éducation préscolaire a le même impact sur le développement des enfants – ce qui montre qu'une offre à temps plein plus coûteuse est du gaspillage.

La sagesse populaire plaide en faveur d'une offre universelle de DPE de qualité. Cependant, il existe certains modèles de DPE de grande qualité qui sont excessivement coûteux et dont l'impact sur les enfants venant de divers groupes de revenus est remis en question. Certaines recherches suggèrent que la qualité du DPE ne fait pas une grande différence pour les enfants qui ne sont pas économiquement désavantagés. À l'inverse, une autre recherche note qu'un DPE de qualité médiocre a un impact négatif sur le développement cognitif et du langage. Une troisième option, une bonne qualité associée à des visites à domicile, est considérée comme étant très efficace.

Ces constats combinés peuvent produire un mélange intéressant d'offres à travers les couches sociales. Par exemple, les pays à revenu moyen et élevé pourraient offrir universellement des services de DPE standards tout en visant des ressources spécifiques à l'intention des seuls enfants défavorisés. Les pays à faible revenu pourraient choisir de se concentrer entièrement sur la fourniture des meilleurs soins aux plus défavorisés. Cependant, cette option pose également des problèmes. Il est probable que l'offre de soins spécifiques à un groupe particulier sera centralisée. La recherche a montré que regrouper des enfants à risque tend à perpétuer les mêmes types de comportement, laissant entendre que les enfants à risque profiteraient davantage de la présence d'enfants bien adaptés.



Facteurs de qualité du DPE :

1. Des échanges adultes – enfants réactifs, affectueux et toujours disponibles.
2. Un personnel bien formé et impliqué dans son travail avec les enfants.
3. Des installations sanitaires et sûres accessibles aux parents.
4. Des tailles de groupes et des ratios permettant au personnel un échange approprié avec les enfants.
5. Un encadrement qui assure la cohérence.
6. Un développement du personnel qui assure la continuité, la stabilité et l'amélioration de la qualité.
7. Un programme d'enseignement approprié sur le plan du développement et avec un contenu éducatif.
8. Procédures pour évaluer les progrès des enfants.
9. Des services de soutien solides, c'est-à-dire l'administration, la santé et la nutrition.

Evolution de la Politique de DPE en Afrique

Dans la plupart des pays africains, le secteur du DPE est essentiellement soutenu par des fournisseurs autres que le gouvernement, y compris des organisations confessionnelles, des ONG et le secteur privé. Concernant le secteur public, la politique publique sur le droit au service DPE est mitigée dans la majorité des pays africains. Il existe une tendance à segmenter la politique de DPE en mandat des ministères de tutelle. Étant donné le nouvel accent mis sur la valeur de l'enseignement pré- primaire, de nombreux ministères de l'éducation ajoutent des années pré-primaires dans leurs écoles primaires. De même, les ministères de la santé, du genre et du bien-être social encouragent les stratégies sur la santé, la nutrition et l'alphabétisation des femmes pour soutenir les mères avec de jeunes enfants. L'ampleur de leur intégration varie selon les pays. Les politiques les plus exhaustives exposent la manière dont les responsabilités sont partagées entre les ménages et les écoles publiques et privées ainsi que la société civile et les agences internationales.

D'après le travail effectué par le Réseau de la connaissance pour le développement de la petite enfance pour l'Organisation mondiale de la santé, les pays qui ont enregistré des avancées dans le DPE « sont ceux qui ont élaboré et mis en œuvre une politique intersectorielle à niveaux multiples et cohérente qui est largement comprise et soutenue².

Modèles de DPE

Les politiques d'éducation de la petite enfance ont tendance à se concentrer sur la fourniture de l'éducation préprimaire, en cherchant à assurer les niveaux minimums en matière de programmes d'enseignement, d'environnement et de qualifications des enseignants. Il existe une tendance, notamment parmi les pays de la CDAA, à conceptualiser l'offre de DPE en utilisant un modèle formel coûteux, similaire à celui de l'éducation primaire. Certains pays comme l'Afrique du Sud étudient d'autres modèles. Ceux-ci détermineraient les normes de fourniture, offriraient une formation continue d'enseignant à des auxiliaires payés ou volontaires et autoriseraient l'hébergement de centres de DPE dans des maisons privées ou des espaces non traditionnels.

Une solide politique nationale menée par le gouvernement et un cadre réglementaire de développement ont contribué au succès de la mise en œuvre des DPE dans des pays comme Maurice, le Mali, le Nigéria, le Ghana, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. Ces pays se

² http://www.who.int/social_determinants/resources/ecd.pdf

sont largement reposés sur les structures existantes, les universités et les écoles de formation des maîtres pour développer les qualifications des enseignants. En dépit de ces efforts, le problème des enseignants non qualifiés et sous-qualifiés travaillant dans les centres de DPE subsiste. Des salaires bas et des mesures incitatives inadéquates contribuent à l'augmentation de l'emploi de personnel non qualifié dans les centres. Ceci s'ajoute à des supports pédagogiques inadéquats et à un encadrement et un suivi minimum des services de DPE.

Quand tout est dit et fait, il faut se souvenir que les gains réalisés à travers l'intervention dans les années DPE s'amenuisent avec le temps, sauf à déployer des efforts concertés pour les soutenir. Pour ce faire, le DPE doit s'intégrer dans une stratégie pays plus vaste et inclure la reconnaissance des acteurs non gouvernementaux, du secteur privé, des communautés et des parents pour soutenir la croissance et le développement des enfants.

Calculer les Coûts du DPE

La réduction des inefficacités et des iniquités dans l'allocation et l'utilisation de ressources financières et humaines dans les systèmes éducatifs est un des principaux défis auxquels sont confrontés les décideurs dans le domaine de l'éducation en Afrique. Quelquefois on constate que des coûts d'intervention relativement élevés ne produisent pas les résultats attendus sur le plan des acquis de l'apprentissage, ou même au niveau du maintien des enfants à l'école.

L'investissement dans le DPE se fait à différents niveaux du gouvernement, à travers de nombreuses agences publiques, le secteur privé et les ménages. Il n'existe pas de consolidation de ces divers flux de financement permettant d'offrir une image complète du montant investi par les pays pour leurs enfants. Tenter d'agréger ces données est une tâche complexe. Les variations au niveau de l'estimation des coûts peuvent refléter la qualité, l'intensité des intrants du programme et leur durée³. Trois aspects complémentaires aux coûts peuvent jouer un rôle à cet égard : la durabilité financière, la rentabilité et la relation entre les dépenses et les bénéfices attendus. Le vocable DPE peut englober des activités qui ont un contenu, un mode de mise en œuvre et des calculs de coûts très différents.

Une étude récente menée en Afrique du Sud sur les coûts bénéfices de l'offre de classe préprimaire⁴ dans le secteur public où se trouvent 90 % de ceux inscrits dans ces classes, propose quelques conclusions étonnantes. L'impact du programme DPE est mitigé, sans aucune corrélation avec la rétention des apprenants et les résultats chez les apprenants des trois quintiles les plus défavorisés, mais de légères améliorations chez les apprenants des quintiles les plus riches de la population⁵. Ceci a eu pour effet général d'accroître les inégalités entre les différents groupes de revenus. Les dépenses publiques élevées estimées à 385 \$ US par an par apprenant en 2016⁶ remettent en question la rentabilité du programme. Les auteurs de l'étude supposent que la qualité médiocre du DPE est une des raisons éventuelles des résultats médiocres, attribuée entre autres facteurs à la capacité limitée, au cadre de soutien faible, et à la non disponibilité de bons enseignants et un faible soutien parental. L'amélioration de la formation des enseignants en DPE et des directives sur les enseignants et les programmes d'enseignement figurent au nombre des recommandations.

Un modèle préscolaire axé sur la communauté et mené par elle dans les régions rurales du Mozambique qui propose le DPE aux enfants issus de familles marginalisées présente des éléments contradictoires. L'intervention a augmenté de 24 % la probabilité pour les

enfants d'être inscrits à l'école primaire et leur a permis d'être bien mieux équipés pour apprendre que leurs homologues qui n'ont pas participé au programme. Pour un coût de 2,47 dollars US par élève par mois, soit 29,64 dollars US par an, ceci est considérablement moins cher que l'exemple sud-africain cité précédemment. Le modèle a réussi à maintenir ses coûts à un niveau bas en encourageant la participation de la communauté dans l'identification de sites et la construction de structures et en incitant les para-professionnels à apporter un soutien. La formation inclut des cours de remise à niveau et la mise en place de réseaux de partage d'expériences avec d'autres para-professionnels. En dépit des contraintes financières et institutionnelles du Mozambique, le programme a prouvé qu'il est possible d'offrir un DPE de qualité dans un contexte où les ressources sont limitées. L'applicabilité de ces conclusions devrait être tempérée par le fait que l'étude a été menée dans un cadre bien géré en utilisant un échantillon relativement petit. En outre, la durabilité du programme pourrait être remise en question étant donné que les subventions des enseignants de DPE étaient payées par le programme pendant les deux premières années, responsabilité par la suite transférée aux communautés.

Les données comparatives sur le coût unitaire de l'éducation dans les établissements préscolaires publics inclus dans le cycle primaire de quatre pays – le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Niger – indiquent que le coût unitaire du préscolaire (0,236 fois le PIB par habitant) est deux fois plus élevé que celui de l'enseignement primaire (0,139 fois le PIB par habitant). Un élément déterminant des coûts est le faible ratio élève-maître que l'on trouve typiquement dans les classes du préprimaire. Dans les quatre pays mentionnés préalablement, le nombre moyen d'apprenants dans les classes pré-primaires était environ la moitié de celui du nombre d'apprenants dans les classes primaires, ce qui indique que les coûts étaient doubles. De même, les chiffres correspondants pour l'Afrique subsaharienne étaient de 27 et 45 apprenants par enseignant respectivement.

En dépit des importantes variations entre les programmes de DPE en termes de contenu et de modèle de fournitures et de l'ampleur des intrants par élève⁷, ces coûts sont influencés par le lieu, l'échelle et la complexité. Nourrir les enfants ayant des besoins multiples et plus complexes exige des services spéciaux et plus coûteux⁸.

7 Hyde K.A.L. (2006), *Investing in Early Childhood Development: Benefits, Savings and Financing Options*. Groupe de travail sur le développement de la petite enfance de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique

8 Manuvelyan Atinc T, Putcha V, Van der Gaag J. (2014) *Costing Early Childhood Development Services: The need to do better*. Institution Brookings



3 Idem

4 Ce terme a été utilisé pour remplacer un terme communément utilisé en Afrique du Sud : « classe R »

5 Republic of South Africa(2013) Policy summary, Executive summary & Report summary *The impact of the introduction of Grade R on learning outcomes* By Prof servaas van Der Berg

6 Les estimations ont calculé les dépenses par apprenant en 2012 en tenant compte du taux de change du rand par rapport au dollar américain au cours de cette même année

Recommandations

Nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas investir dans le DPE. Ne pas investir serait une perte d'opportunités et contribuerait également à multiplier les inégalités et condamnerait les générations à des privations et une sous-performance⁹. Ci-dessous quelques recommandations d'options politiques que les pays pourraient envisager :

- a) Changer les perceptions. Renforcer les connaissances et les compétences des parents et des auxiliaires en DPE. Ceci améliorera la capacité du public à s'engager stratégiquement et à soutenir le gouvernement à divers niveaux pour prioriser et opérationnaliser le DPE. La diffusion de preuves sur l'impact du DPE améliorera la demande de services au niveau des ménages et la volonté d'investir dans l'éducation préprimaire.
- b) Cibler les fonds. Élargir l'accès à un continuum de services de qualité de DPE appropriés en fonction de l'âge et qui sont graduellement intégrés dans la scolarité, notamment parmi les communautés défavorisées. Là où la couverture universelle ne peut être envisagée qu'à long terme, fournir un financement ciblé pour des services de DPE aux communautés les plus défavorisées de la population.
- c) Normes et standards du DPE. Alors que le secteur privé est un partenaire précieux, trop se reposer sur les financements privés perpétue des inégalités entre les enfants. Il est nécessaire de concevoir un mélange optimal d'activités formelles et axées sur la communauté, avec des fournisseurs se complétant mutuellement, alors que les normes et les questions de politique sont fixées par le gouvernement avec une surveillance pour en assurer la conformité. Une perspective politique conviviale peut encourager l'entrée des acteurs privés tout en sauvegardant

9 Perspectives sur l'éducation de l'UA ADEA (2014), Rapport continental



l'équité et l'accès. Le gouvernement a un rôle essentiel dans la réglementation et le soutien d'une mise en œuvre de qualité du DPE, incluant des statistiques pour mesurer et évaluer l'impact.

- d) Le DPE construit comme une question intersectorielle – L'approche intégrée cherche principalement à construire des systèmes de coordination intersectorielle, promouvoir l'innovation au niveau du programme, combler les lacunes au niveau de la connaissance, des services et des ressources, et élaborer des programmes rentables qui soient culturellement appropriés. L'inclusion de la santé et de la nutrition, l'accès au certificat de naissance et aux subventions sociales comptent au nombre des services offerts par le DPE qui peuvent améliorer la valeur du système et ouvrir la possibilité de profiter du budget non éducatif. Les pays trouvent que l'approche intégrée de la planification de la politique de DPE et de tous les secteurs a contribué à améliorer la survie, la croissance, le développement et la réussite des enfants à l'école¹⁰.
- e) Nouveaux modèles de fourniture de DPE. Il n'existe pas de modèle unique pour tous. Les approches traditionnelles – soutenues par le gouvernement, les enseignants bien payés, une formation formalisée, tout en étant souhaitables ne garantissent pas que les apprenants atteindront un niveau de développement cognitif élevé. Il n'est pas nécessaire que les auxiliaires soient très qualifiés et la formation des auxiliaires ne doit pas nécessairement être formelle. Une formation courte, centrée, fiable et contextualisée peut-être plus efficace et moins coûteuse que la plupart des programmes formels. Cependant, les enseignants du préprimaire doivent être qualifiés, mais comme leur salaire consomme une partie du budget, bien les gérer peut contribuer à un DPE plus abordable.
- f) Option du financement par la demande. L'utilisation d'un système de chèques ainsi qu'un choix plus vaste du niveau de l'école pourraient améliorer l'accès à l'information et aux services de DPE. Dans certains contextes, les chèques se sont avérés un moyen efficace de réformer l'éducation publique et privée car ils ont pour objectif d'attirer des élèves de choix. Les fournisseurs d'enseignement privé pourront ainsi se développer alors que ceux qui sont déjà en place élargiront l'accès si la demande est suffisamment importante. Des stratégies de financement comme les contrats d'impacts sociaux agissent comme des incitations pour les partenaires du gouvernement à s'impliquer dans la fourniture de DPE tout en autorisant le gouvernement à réglementer le secteur.

10 idem

Co-produit par l'ADEA et le Pôle de qualité inter-pays sur le développement de la petite enfance hébergé par le ministère de l'éducation et des ressources humaines, de l'éducation tertiaire et de la recherche scientifique de Maurice. Pour de plus amples informations, veuillez contacter Maya Soonarane à l'adresse : msoonarane@govmu.org

GTGEAP de l'ADEA
8 Kennilworth Road, Newlands, Harare, Zimbabwe
Tel: +263 4 775 776/9



REPUBLIC OF MAURITIUS