



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Biennale de l'éducation en Afrique
(Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006)

Programmes DPE efficaces et généralisables

Session parallèle C-4

**Le coût des interventions de
développement de la petite
enfance**

**Évaluer le coût de la généralisation des interventions
de DPE : le modèle de la Banque mondiale au
Burkina Faso et en Gambie**

Par Alain MINGAT, IREDU – CNRS et Université de Dijon (France)

**Document de travail
en cours d'élaboration**

NE PAS DIFFUSER

DOC C-4.2

Ce document a été préparé par l'ADEA pour sa biennale (Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de(s) (l')auteur(s) et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Le document est un document de travail en cours d'élaboration. Il a été préparé pour servir de base aux discussions de la biennale de l'ADEA et ne doit en aucun cas être diffusé dans son état actuel et à d'autres fins.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – 2006

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0)1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org

Table des matières

BURKINA FASO

1. INTRODUCTION	6
2. DES PRINCIPES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME	6
3. LA SITUATION EXISTANTE	7
4. UN MODÈLE DE SIMULATION ET DES SCÉNARIOS VERS L'IDENTIFICATION D'UNE POLITIQUE SOUTENABLE À MOYEN TERME	8

Gambie

1. INTRODUCTION	14
2. ANALYSE DE LA SITUATION	14
3. PRINCIPES SOUS JACENTS AU CADRE STRATEGIQUE	17
4. LE MODELE DE PREVISION DES COUTS ET LES DIFFERENTS SCENARIOS POUR L'EXPANSION DU DSPE D'ICI 2015	17

ADEA Biennale 2006

Ce texte présente deux études de cas concernant l'identification de programmes pour le développement d'activités pour la petite enfance. La première concerne le Burkina Faso et la seconde La Gambie.

Avant d'entrer dans ces études de cas, il est intéressant de noter que dans chacun des deux cas, une stratégie avait été élaborée par les équipes nationales et que celle-ci avait été construite avec appui de l'aide internationale, et notamment l'UNICEF, tant par ses bureaux régionaux que par des consultants venus spécifiquement aider le processus. Dans un des deux pays (La Gambie), cette stratégie avait fait l'objet d'une validation politique, alors que dans le second, cette validation était programmée, retardée qu'elle avait été par le calendrier des élections nationales.

Mais dans les deux cas, la stratégie avait une tonalité de généralité et de principes généraux sans que soient abordées les questions d'une définition opérationnelle minimale des programmes qui pourraient dériver de l'application de ces principes. Sans vouloir entrer dans une discussion sémantique de la signification du terme de stratégie, il ne fait pas de doute d'une part i) que la notion de validation n'est pas très pertinente pour des principes car tout le monde est à priori favorable à des activités pour la petite enfance et d'autre part ii) que si la définition d'une stratégie principielle générale constitue sans doute une étape utile, elle doit être impérativement accompagnée de propositions opérationnelles au sujet desquelles la validation est alors indispensable tant par le Gouvernement que par ses partenaires extérieurs susceptibles de contribuer à leur financement. Il importe alors de décrire :

i) la couverture anticipée de la population jeune (la proportion des enfants des classes d'âges concernées) par les services envisagés à date de référence donnée (l'année 2015 est en général la référence retenue eu égard aux objectifs du Millénaire);

ii) les services proposés et leurs modes d'organisation concrète tant pour la classe d'âge jeune (plus ou moins de zéro à 3 ou 4 ans) pour laquelle, les actions sont ciblées au sein de la famille et pour la classe d'âge ultérieure (de 3 ou 4 ans à 6 ou 7 ans) pour laquelle les actions sont ciblées dans des centres où les enfants sont regroupés; en particulier, il importe de définir les formes retenues entre les services classiques et les services de type communautaire, en identifiant les personnes impliquées, la formation et les appuis reçus et les biens et services offerts;

iii) les coûts unitaires des services proposés et leur transcription budgétaire agrégée compte tenu de la couverture des populations visées par le programme.

iv) enfin, un programme ne peut pas se contenter d'être défini et chiffré sur le plan budgétaire (ce qui est certes nécessaire), il doit aussi explorer la question de son financement, et au sens large de sa soutenabilité financière à moyen terme, car un programme joli qui ne serait pas susceptible d'être financé perd de son utilité et de sa crédibilité opérationnelle.

C'est cette étape que tente de parcourir les études de cas présentées ci-après. Une leçon de l'expérience avec les équipes nationales de ces deux pays est que cette étape, outre sa vertu fondamentale de chiffrage indispensable, amène à se poser des questions concrètes qui étaient restées latentes au stade de la définition de la stratégie. Une seconde leçon est que l'utilisation d'un modèle de simulation est très utile et que le modèle cadre proposé par la Banque Mondiale d'une part peut être adapté facilement pour incorporer les spécificités des services envisagés dans chaque pays et d'autre part est facilement approprié par les équipes nationales pour la définition de leur programme.

Mais il convient de noter que l'étape de définition opérationnelle du programme de développement des activités pour la petite enfance dans un pays est une étape importante, notamment pour donner du sens tant au plaidoyer qui peut être fait pour ces activités que pour la validation politique du programme envisagé et son inclusion dans des programmes plus vastes et notamment le CSLP (DSRP) du pays.

Une seconde perspective à considérer est que si la finalisation des choix politiques structurels globaux est une étape importante à considérer, cela ne marque pas la fin du travail; en effet une fois la validation cadre obtenue, il importera de conduire des travaux orientés vers la mise en œuvre et la définition des plans d'action pour la petite enfance pour les trois prochaines années ; l'inscription au sein du CDMT du pays sera alors à l'ordre du jour.

Note sur les scénarios pour la mise en œuvre de la politique de la petite enfance au Burkina Faso

1. Introduction

Dans le cadre du processus d'élaboration du document cadre de politique pour le développement intégré de la petite enfance au Burkina Faso (PNDIPE), une équipe pluridisciplinaire regroupant des représentants de plusieurs ministères, partenaires techniques et financiers (PTF) et ONG a été mise sur pied. Cette équipe a travaillé de septembre 2002 à février 2005, avec l'appui technique et financier de l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA), de l'UNICEF, de l'UNESCO et d'ONG comme AXIOS Foundation, HKI, OSEO.

En attendant l'adoption de ce document par le conseil de ministres et afin de créer un cadre propice à la mobilisation de ressources humaines, matérielles et financières pour sa mise en œuvre efficiente, il a été convenu d'élaborer un modèle de simulation qui permet d'envisager plusieurs scénarios. La présente note définit clairement et de manière opérationnelle les différentes implications de choix de chaque scénario pour la mise en œuvre de la PNDIPE.

Les objectifs de la présente note sont de :

- 1) Présenter clairement et de manière succincte, la situation actuelle du secteur de la petite enfance au Burkina Faso : les différents groupes cibles et leurs besoins; les diverses prestations de services requises et leurs coûts; la situation du personnel intervenant dans le secteur (profils, effectifs, prise en charge); la répartition des dépenses du secteur entre l'État, les communautés et les familles ; les ressources actuellement allouées au secteur par le budget de l'État ;...);
- 2) Dégager des principes clairs pour la politique de PNDIPE au Burkina Faso en planifiant des interventions à moyen et long termes et en faisant ressortir leurs implications en termes de choix politiques, d'orientations stratégiques, de conditions financières, de mobilisation des ressources,...);
- 3) Dégager des perspectives claires et réalistes pour une offre de services plus efficiente et plus étendue pour le développement du jeune enfant.

2. Des principes pour le développement du système

Les principaux acteurs du développement de la petite enfance sont la famille, les communautés de base et les institutions. Les Programmes conçus à cette fin doivent s'inscrire dans une stratégie globale en vue de répondre aux besoins du jeune enfant. Les tranches d'âge préconisées sont de 0-4 ans et 4-6 ans. Pour la première tranche d'âge, le développement de l'enfant se fait au sein de sa famille mais celle-ci est assistée d'une part par des conseils (éducation parentale; un programme de renforcement des capacités des parents pour qu'ils

donnent des soins appropriés aux enfants de 0 à 4 ans) et d'autre part par l'enrichissement du milieu de vie de l'enfant. Pour la seconde tranche d'âge, les enfants sont accueillis dans des structures avec une perspective de socialisation et de développement cognitif; la durée au sein des structures a ici été réduite à deux (2) ans au lieu de trois (3) car, pour les enfants, la troisième année n'apporte pas de bénéfices additionnels..

Le développement de la petite enfance étant un processus global et continu, l'accent sera particulièrement mis sur une coordination des actions dans les domaines prioritaires que sont la santé, la nutrition, l'hygiène, l'eau et l'assainissement, l'éducation. Il s'agira de travailler en synergie avec d'autres structures ayant en charge la petite enfance, tout en catégorisant les actions contextuelles (celles conduites dans des instances non spécifiques à la petite enfance) et les actions spécifiques basées sur l'offre des services de qualité au bénéfice ciblé des jeunes enfants. La priorité sera particulièrement donnée aux enfants de milieu défavorisé, en référence aux objectifs de Dakar et du Millénaire. Les actions contextuelles sont toutes celles qui peuvent être prises en compte dans les autres programmes sectoriels; le programme, dont on estime ici les coûts, est limité aux activités de nature spécifique.

L'accent sera mis sur le développement des structures communautaires d'une part parce qu'elles sont adaptées au milieu rural (et que c'est là qu'on trouve la majorité des enfants en situation vulnérable) et, d'autre part parce qu'elles coûtent quatre à cinq fois moins cher que les structures formelles avec un niveau de performance équivalent si les encadreurs bénéficient d'un encadrement de proximité.

3. La situation existante

Le document cadre de Politique Nationale pour le Développement Intégré de la Petite Enfance (PNDIPE) au Burkina Faso a été finalisé en février 2005 lors d'un forum national ayant regroupé des représentants des différents acteurs intervenants dans l'offre de services pour le développement de la petite enfance au niveau national. Ce document qui est le produit de près de trois années de travail. Ce document cadre doit contribuer à la recherche de solutions aux différents problèmes qui freinent l'essor du secteur de la petite enfance au Burkina Faso.

De manière générale, le secteur de la petite enfance au Burkina Faso est actuellement caractérisé par :

- 1) une faible couverture des enfants de 0-6 ans par les services d'encadrement de la petite enfance (à peine 1,2 % en 2005);
- 2) une forte concentration des structures d'encadrement de la petite enfance dans les grands centres urbains (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) au détriment des petites villes et surtout des zones rurales;
- 3) la prédominance des structures privées par rapport aux publiques;
- 4) des frais d'inscription dans ces structures très élevés et non encore réglementés;
- 5) une forte sollicitation des communautés dans la prise en charge du personnel d'encadrement de la petite enfance;

- 6) la difficulté, voire l'incapacité, des communautés à assurer la prise en charge des animateurs et animatrices des structures communautaires d'encadrement de la petite enfance du fait de la situation de pauvreté;
- 7) le nombre limité des PTF qui investissent dans le secteur du développement de la petite enfance, ce qui occasionne des difficultés de mobilisation de ressources pour le secteur;
- 8) l'absence d'une politique d'harmonisation des prestations et de leurs coûts dans les structures d'encadrement de la petite enfance;
- 9) la faiblesse de la partie du budget de l'Etat qui est consacrée au développement de la petite enfance;
- 10) une expérimentation réussie des Espaces d'Entraide Communautaires pour l'Enfance (EECE)/ Bisongo en milieu rural et périurbain;
- 11) l'existence d'un document cadre politique pour le développement intégré de la petite enfance en voie d'adoption par le conseil de ministres, ce qui favorisera le plaidoyer au niveau national et international afin que le gouvernement et ses partenaires au développement consacrent davantage de ressources financières au développement du jeune enfant;
- 12) la complémentarité entre le document cadre de la PNDIPE et la note actuelle pour une planification et une mise en œuvre plus efficiente des interventions.

4. Un modèle de simulation et des scénarios vers l'identification d'une politique soutenable à moyen terme

4.1 Le modèle

Par rapport aux principes généraux qui ont été présentés ci-dessus et au document initial présentant les réflexions d'ensemble pour la politique éducative de la petite enfance, il importe de donner un contenu chiffré aux perspectives envisagées. Ces perspectives concernent tant le plan de la couverture du système (le nombre des jeunes enfants concernés ou la proportion de la classe d'âge qui pourrait bénéficier des services) que les modes d'organisation des services offerts, sachant que des dimensions essentielles à considérer de façon jointe sont d'une part la faisabilité concrète des programmes qui pourraient être envisagés et, d'autre part, les coûts, notamment publics, que ceux-ci impliquent. Comme il est potentiellement possible d'envisager de nombreux programmes de développement des activités pour la petite enfance, il importe de pouvoir d'abord identifier ceux qui à la fois correspondent aux objectifs nationaux en la matière et qui seraient réalistes sur le plan logistique et financier.

Pour identifier ces programmes, structurer leur définition (en termes de couverture et de qualité des services offerts), identifier leurs coûts pour l'Etat et les possibilités de les financer, un modèle de simulation financière a été établi. Il permet de mettre en regard des estimations des ressources publiques qui pourraient être raisonnablement mobilisées avec des estimations des coûts (dépenses courantes et dépenses en capital) qui dépendent des objectifs concernant la couverture du système et les caractéristiques qualitatives des services. Ce modèle est calé sur les données de l'année 2004 et anticipe les évolutions jusqu'à l'année 2015 (année de référence choisie par le Forum de Dakar et pour les objectifs du millénaire).

Cette structure permet l'estimation de divers scénarios, sachant que la cible de l'analyse concerne cette année 2015, point auquel on examine à la fois les perspectives quantitatives et qualitatives pour le développement de la petite enfance, les coûts impliqués et la soutenabilité financière des programmes.

4.2 Les différents scénarios

4.2.1 Scénario 1 : *Un souhaitable ambitieux en termes de couverture et de qualité*

Dans ce premier scénario, on part d'une ambition relativement forte tant en termes de couverture anticipée du système que de qualité des services. Ce scénario sera décrit de façon assez détaillée car il servira de scénario de base en référence auquel les autres seront construits.

En termes de couverture du système, le scénario 1 (voir tableau 1) anticipe un taux de couverture de 40 % des enfants de 0 à 6 ans à l'horizon de l'année 2015; ce taux est le même pour la population de 0 à 4 ans (appui parental) et pour celle de 4 à 6 ans (accueil dans des structures spécialisées). Dans le scénario 1, le nombre des enfants de 0 à 3 concernés par le programme est de 992 000 en 2015 et de celui des enfants de 4 à 6 ans de 457 000.

- Ø Pour les enfants de 0 à 4 ans, le programme envisagé comprend trois composantes : i) des activités de nature contextuelle organisées par d'autres structures (ministère de la santé, de l'hydraulique, de l'agriculture) et mises en synergie pour la petite enfance; ii) des activités de conseil parental visant à modifier les comportements dans un sens plus favorable au développement des jeunes enfants, et iii) des apports concrets pour «enrichir» la vie des jeunes enfants et compenser certains des manques qui pourraient exister (compléments en nutriments par rapport aux programmes de santé, kits ludiques, compléments nutritionnels pour les situations les plus difficiles). Dans le scénario 1, sur ce dernier aspect, il est envisagé que chaque enfant de 0 à 4 ans pourrait bénéficier d'un paquet (qui reste à définir de façon précise) dont la valeur annuelle a été fixée à 6 dollars US; outre cela, il est anticipé que 25 % des enfants concernés par le programme (les plus vulnérables ou les plus exposés à la sous-nutrition) recevraient un appui nutritionnel (la forme reste à déterminer) pour un montant annuel de 21 000 Fcfa pour la période actuelle.
- Ø Pour les enfants de 4 à 6 ans, les services sont offerts dans des structures où ils sont regroupés sous la conduite d'un adulte. La stratégie de référence étant de privilégier la fourniture de services pour les enfants les plus vulnérables, le scénario 1 (comme les suivants d'ailleurs) anticipe que 75 % des enfants bénéficiaires seront des ruraux; pour eux, la structure de référence est celle du Bisongo avec des modes d'organisation plus ou moins comparables à ce qui existe aujourd'hui. Il convient toutefois de noter que les différents scénarios anticipent i) un subventionnement de l'Etat pour les moniteurs communautaires (petites mamans et petits papas recevant une formation) avec un montant moyen fixé dans le scénario 1 à environ 14 000 Fcfa dans la période

actuelle 1[1] (pour assurer le recrutement de moniteurs compétents et pour pouvoir contrôler efficacement leur travail), et ii) un appui rapproché par un conseiller compétent (1 conseiller pour 10 bisongos dans le scénario 1) qui accompagne les moniteurs et vérifie la réalité et la qualité des services rendus. Pour les 25 % restant des enfants, le service est celui du préscolaire classique (enfants de milieu urbain); parmi ces enfants, il est anticipé qu'en 2015, les trois-quarts de ces enfants seront scolarisés dans des structures publiques et un quart dans des structures privées. Le scénario 1 anticipe que les personnels dans le préscolaire public seront dans une nouvelle catégorie (contractuels C1), que le rapport élèves-enseignants serait de 35 en 2015 (28 aujourd'hui) et que l'Etat assurerait les dépenses de fonctionnement (alors qu'elles sont aujourd'hui supportées par les familles).

Tableau 1 : Paramètres du programme et impacts de politiques alternatives en 2015

	Valeurs anticipées pour l'année 2015				
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5
Mobilisation des ressources					
Budget de l'éducation (%)	4	4	4	3	5
Budget du MASSN (% PIB)	0,08	0,08	0,08	0,06	0,10
Ressources courantes (milliards Fcfa de 2004)	6,686	6,686	6,686	5,015	8,358
Fonctionnement et coûts des services					
Couverture des enfants 0-6 ans	40 %	25 %	27 %	21 %	32 %
Nombre d'enfants de 0-4 ans couverts	992 000	620 000	670 000	521 000	794 000
% enfants 0-3 ans couverts par programme de nutrition	248 000	155 000	134 000	104 000	198 000
Nombre d'enfants de 4-6 ans couverts	457 000	285 700	308 500	240 000	365 700
Nombre d'enfants 4-5 ans dans système formel	114 300	71 400	77 100	60 000	91 400
Dont dans le public	85 700	53 600	57 800	45 000	68 600
Nombre d'enfants dans le système communautaire	342 800	214 300	231 400	180 000	274 200
Dépenses courantes (milliards Fcfa de 2004)	10,663	6,665	6,613	5,143	8,377
Dépenses en capital (moyenne sur la période en millions \$US)	3,9	2,4	2,6	1,9	3,1

Sur la base des paramètres choisis dans le scénario 1 pour la couverture et la qualité des services, le niveau des dépenses courantes est estimé à 10,663 milliards de Fcfa (valeurs constantes de l'année 2004) et celui des dépenses en capital de 3,9 millions de dollars US par an en moyenne sur la période 2005-2015. Il importe de déterminer maintenant dans quelle mesure ces dépenses sont susceptibles d'être financées. Pour cela, et sur la base de ce qui est observé dans les autres pays de la région, on peut anticiper que les ressources pour la petite enfance pourraient venir de deux sources : i) du secteur de l'éducation, le préscolaire étant une composante du programme sectoriel global; bien sûr il s'agit d'une composante minoritaire mais on observe que celle-ci peut tout de même prétendre à obtenir entre 3 et 5 %

[1] . Notons qu'il s'agit d'une valeur moyenne et qu'il est envisagé que dans la moitié des bisongos, le subventionnement soit seulement de 10 000 Fcfa avec complément de la communauté, alors que dans l'autre moitié des bisongos (dans les zones les plus défavorisées, la définition de celles-ci devant résulter d'une analyse factuelle et l'utilisation de critères transparents), le subventionnement serait fixé à 18 000 pour éviter de demander aux familles un effort qu'elles ne pourraient pas faire.

du budget du secteur; ii) du secteur de l'action sociale et le montant (complémentaire au financement du secteur de l'éducation) pourrait correspondre à quelque chose compris entre 0,06 et 0,10 pourcent du PIB du pays selon les pratiques observées ailleurs. Le scénario 1 se situe dans la médiane des chiffres perçus comme minimaux et maximaux pour les deux sources (4 % du financement anticipé pour le secteur de l'éducation et 0,08 pour-cent du PIB pour le MASSN). Avec ces chiffres, le montant des ressources pour la petite enfance est estimé à 6,686 milliards de Fcfa (de 2004) en 2015.

La mise en regard des dépenses (10,663 milliards de Fcfa en 2015 pour les dépenses courantes) et des ressources (6,686 milliards de Fcfa en 2015) conduit à un déséquilibre. Il convient donc de faire des révisions des dépenses en envisageant un programme moins ambitieux (en termes de couverture et/ou de qualité des services offerts).

4.2.2 Scénario 2 : Maintien de la qualité et réduction de la couverture pour assurer la soutenabilité

Le souci qui guide ce scénario découle de la nécessité de maintenir la qualité des services fournis mais de réduire le taux de couverture afin d'assurer la soutenabilité financière en rapport avec les ressources mobilisables. Le scénario 2, en terme de politique structurelle, s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Ø On ramène le taux de couverture d'ici 2015, à 25% des enfants de la population cible (0 à 6 ans). Concernant de façon plus spécifique les enfants de 4 à 5 ans pour lesquelles les services préscolaires sont offerts, cette population sera répartie de façon analogue à celle retenue dans le scénario 1. Ainsi, 75 % de la population cible seront pris en charge par le système communautaire en milieu rural et 25% par le système formel en milieu urbain. Le système formel sera pris en charge à hauteur de 75 % par les fonds publics et 25 % par le système privé.
- Ø On retient l'hypothèse que les dépenses publiques courantes d'éducation préscolaire représenteront 4 % des dépenses d'éducation et 0,08 % des dotations du MASSN en pourcentage du PIB.

De ce qui précède, la mobilisation des ressources publiques s'établit, comme dans le scénario précédent, à 6,7 milliards de Fcfa (valeurs constantes de l'année 2004) en 2015. Mais les dépenses courantes s'élèvent maintenant à 6,668 milliards de Fcfa en 2015. La diminution du taux de couverture permet de ramener le niveau de dépenses courantes à celui des mobilisations de ressources publiques.

4.2.3 Scénario 3 : Modeste rajustements sur la qualité pour une couverture maximale dans un cadre soutenable

Dans ce scénario, de modestes rajustements sont faits sur la qualité afin de garantir une couverture maximale dans un cadre soutenable. Ces ajustements ne remettent pas, de façon significative, en cause le contenu ni la qualité de l'offre de services.

Du point de vue de la qualité des services offerts, on considère dans ce scénario les ajustements suivants : i) une petite réduction des dépenses de «nutriments-médicaments» qui passe de 6 à 5 \$US par enfants pour la classe d'âge de 0 à 4 ans ; ii) une réduction de 25 à 20 % du taux de ciblage des zones défavorisées, et iii) une diminution de 1,2 fois le PIB par tête et par groupe d'enfant, à 0,8 fois le PIB par tête, pour les consommables dans les structures communautaires pour les enfants de 4 à 6 ans.

Ces ajustements relativement limités sur la définition des services offerts permettent une augmentation du taux de couverture de la population cible de 25 % dans le scénario précédent à 27 % dans ce scénario 3. Cette augmentation peut paraître modeste, mais elle permet tout de même d'augmenter de 50 000 le nombre des enfants de 0 à 4 ans touchés par les services (et de 22 000 le nombre des enfants de 4 à 6 ans) par référence au scénario précédent.

La prise en compte simultanée des ajustements sur la définition des services et de l'augmentation de la couverture, tels que décrits ci-dessus, permet de maintenir le niveau des dépenses courantes à 6,6 milliards de Fcfa (valeur monétaire constante de 2004) en 2015, assurant ainsi la soutenabilité financière dans le cadre des hypothèses réalistes antérieurement considérées pour la mobilisation des ressources publiques nationales.

4.2.4 Scénario 4 : Perspective minimaliste en situation d'arbitrages défavorables

Le scénario se place dans une perspective minimaliste en situation d'arbitrages financiers défavorables. Dans ce scénario, on ne mobilise pour la petite enfance d'une part que 3 % du budget du secteur de l'éducation et que 0,06 % du PIB pour le budget spécifique du MASSN. La conséquence est que le volume des ressources susceptibles d'être mobilisée en 2015 baisse de 6,7 milliards de Fcfa dans les scénarios précédents à 5 milliards de Fcfa dans ce scénario 4. Aucun ajustement supplémentaire par rapport au scénario 3 n'est anticipé dans ce scénario 4 pour ce qui est de la définition des services offerts et des coûts unitaires. La réduction des ressources disponibles implique alors de réduire la couverture du système pour la petite enfance à 21 %, contre 27 % dans le scénario précédent (pour assurer la soutenabilité financière sur ces nouvelles bases, moins favorables, pour la mobilisation des ressources publiques).

4.2.5 Scénario 5 : Perspective de développement avec des arbitrages plus favorables

Contrairement au scénario 4 qui se basait sur une réduction de la mobilisation des ressources publiques pour la petite enfance, le scénario 5 anticipe la possibilité d'une augmentation raisonnable de cette mobilisation de ressources. Ainsi, la proportion du budget du secteur de l'éducation pour la petite enfance serait fixée à 5 % (contre 4 % dans les trois premiers scénarios) alors que le budget spécifique du MASSN pour ces activités pourrait représenter, en 2015, 0,10 % du PIB du pays (contre 0,08 % dans les trois premiers scénarios). Ces chiffres meilleurs (mais qui restent tout de même tout à fait raisonnables et réalistes) conduisent à ce que 8,4 milliards de Fcfa (valeur constante de 2004) de ressources publiques au bénéfice de la petite enfance soient mobilisées en 2015 (contre 6,7 milliards dans les trois premiers scénarios).

Ces ressources additionnelles par rapport à celles envisagées pour les trois premiers scénarios et la prise en compte des mêmes paramètres que ceux considérés dans le scénario 3 pour la définition et la qualité des services conduit à pouvoir alors assurer une couverture de l'ordre de 32 % de la population cible. Ce scénario 5 peut être perçu comme une politique qui réaffirme la place prépondérante du préscolaire dans l'objectif d'une scolarisation universelle, avec comme souci l'atteinte de l'objectif du millénaire pour le développement.

5. Perspectives

A l'issue de cette présentation, il importe de souligner que le but de cette note est d'aider les décideurs politiques du pays à progresser vers des décisions concrètes en connaissance de cause, c'est-à-dire en connaissant les engagements publics nécessaires en matière de ressources et en les mettant en regard des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour la population des jeunes enfants du pays à l'horizon 2015.

Il importe toutefois de souligner que de très nombreux scénarios peuvent être envisagés tant au plan des ressources mobilisées que des services offerts correspondants (en quantité et en qualité) pour assurer la soutenabilité financière à moyen terme. A cet égard, les 5 scénarios proposés, pour intéressants qu'ils soient, doivent être considérés comme essentiellement illustratifs. D'autres scénarios peuvent facilement être estimés une fois que l'instrument de simulation est construit. Le décideur peut ainsi souhaiter mobiliser moins de ressources et en mesurer les conséquences sur les services offerts; il peut aussi souhaiter améliorer la couverture des services pour mieux répondre à sa vision sociale, et ainsi évaluer quelles en seraient les conséquences en matière de mobilisation des ressources publiques. L'instrument de simulation est disponible dans la perspective de finaliser ces choix structurels globaux

Une seconde perspective à considérer est que si la finalisation des choix politiques structurels globaux est bien maintenant la prochaine étape à considérer, une fois que celle-ci aura été faite, des travaux orientés vers la mise en œuvre devront alors être effectués. La définition des plans d'action pour la petite enfance et l'application des décisions cadres pour les trois prochaines années (à l'intérieur du CDMT) sera alors à l'ordre du jour.

Evaluer les coûts du cadre stratégique national pour le DPE Le cas de la Gambie

1. Introduction

Le cadre stratégique de Développement de la Petite Enfance (DPE) en Gambie a pour objectif principal d'intégrer les services de base nécessaires au développement holistique des enfants. Ces services couvrent la santé, l'éducation, la nutrition, l'eau et l'assainissement ainsi que la protection. Cette approche souligne le rôle que jouent la famille et les communautés dans l'offre des soins de qualité à cette période charnière de croissance et de développement. Elle vise le groupe d'âge de 0 à 8 ans, en mettant plus particulièrement l'accent sur les groupes de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans.

Dans ce cadre stratégique, les services normalement fournis par les départements d'état comme la santé et le bien-être social, l'éducation, l'Agence nationale de nutrition, les ressources en eau, et le développement communautaire sont considérés comme contextuels. Ceci signifie qu'indépendamment de l'existence d'une politique nationale de DPE, il incombe au gouvernement de se charger et d'offrir aux enfants des services de santé, de nutrition, d'éducation et de protection. En d'autres termes, ces services ne seront pas assortis d'un coût dans le cadre stratégique. Il est néanmoins nécessaire de coordonner les différentes interventions sectorielles pour identifier les déficits et maximiser la synergie pour un impact efficace sur la survie et le développement de l'enfant.

Développer et améliorer les dispositions prévues pour le DPE afin de régler les déficits liés au niveau de couverture et à la nature des services contextuels et d'améliorer par conséquent les chances de survie de tous les enfants, notamment de ceux qui ont des besoins spéciaux, comptent également parmi les objectifs de cette stratégie. Ces déficits sont à l'origine d'activités spécifiques qui ont des implications financières auxquelles s'intéresse cette stratégie, complétant ainsi les divers efforts sectoriels déployés pour améliorer la survie et le développement de l'enfant. Cet article définit le cadre de financement éventuel qui pourrait être adopté et qui permettrait de réaliser les objectifs de cette stratégie d'ici 2015. Il explique la couverture actuelle et la qualité des services et propose cinq scénarios possibles en fonction des différents schémas de financement. Ce modèle de prévision des coûts concerne deux tranches d'âge : de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans.

2. Analyse de la situation

La Gambie est un petit pays de 1 364 507 habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,8% et une densité de population de 128 personnes au kilomètre carré. On estime que les enfants de 0 à 3 ans représentent 141 000 personnes et ceux de 3 à 6 ans représentent 177 000 personnes. La majorité des familles rurales dépendent de l'agriculture pour leur survie. Actuellement, l'agriculture est synonyme de pauvreté en raison de la perte de valeur des cultures traditionnelles comme l'arachide, et les pertes d'autres récoltes en

raison de conditions climatiques instables. La pauvreté a augmenté, 50 pour cent de la population gambienne est considérée comme extrêmement pauvre et, 17 pour cent comme pauvre (Enquête nationale sur la pauvreté de 1998).

Les divisions sectorielles répondent aux besoins des enfants et de leurs familles en tant qu'éléments de la population générale. Ce qui veut dire absence de coordination et d'intégration des services pour les jeunes enfants. De plus, les interventions pour la petite enfance se sont surtout concentrées sur les zones urbaines et le secteur privé. Les années 90 ont vu une multiplication des services de soin pour la petite enfance. Le nombre de centres pour le développement de la petite enfance a presque doublé, passant de 125 à 265. Malgré cela, la fréquentation des enfants de 3 à 6 ans reste faible au niveau national : 19%. Il y a également de grosses différences entre les zones de peuplement rural et les agglomérations urbaines. Dans les régions urbaines, 20%¹ des enfants fréquentent les centres de DPE contre 14¹% dans les régions rurales. En termes absolus, on estimait à 28000 le nombre d'enfants fréquentant ces centres de DPE en 2004. D'une façon générale, 90% de ces centres sont une initiative du secteur privé et 10% une initiative communautaire. La fréquentation dépend des moyens financiers, et seules les familles riches ou moins pauvres peuvent profiter de ces services. Les très jeunes enfants de 0 à 3 ans sont en général oubliés dans les interventions exhaustives pour le DPE.

Le Gambia College dispense une formation à court terme payante pour les animateurs des établissements préscolaires. Le rôle du gouvernement se limite au suivi, à la supervision et à la réglementation des services. Récemment, certaines écoles primaires ont commencé à organiser des programmes de DPE à leur niveau. Certains établissements préscolaires des régions rurales bénéficient du programme d'alimentation scolaire financé par le Programme alimentaire mondial.

L'Agence Nationale de Nutrition (NaNA) est l'organisme principal chargé de la réglementation pour les services de nutrition en Gambie. Elle œuvre pour l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants de 0 à 5 ans au travers de diverses stratégies :

- Une initiative communautaire pour le bien être des bébés (BFCI) : c'est une stratégie qui encourage l'allaitement exclusif au sein, en pratiquant le plaidoyer, en offrant une formation à la nutrition du bébé et de l'enfant et en encourageant la sécurité alimentaire. La BFCI a été mise en place dans 263 communautés et concerne 50000 enfants. Actuellement, dans chaque communauté, 8 hommes et femmes sont membres du Groupe de Soutien au Village et sont formés à cette stratégie. La couverture de la formation est de 40 %.
- Surveillance de la nutrition : l'idée est d'évaluer l'état nutritionnel des enfants gambiens. Les résultats et les recommandations de cet exercice ont permis de mettre en place des actions spécifiques en matière de nutrition.
- Apport complémentaire en oligo-éléments : administrer de la vitamine A aux accouchées et aux enfants de 6 mois à 5 ans. Cette supplémentation en vitamine A concerne 52,3% de la population nationale. L'iodisation du sel pour contrôler et prévenir une déficience en iode. Actuellement, seuls deux sites de production de sel

produisent du sel iodé mais, NaNA œuvre pour que la consommation de sel iodé passe à 80 %.

En dépit de ces actions, la malnutrition fait toujours des ravages avec au niveau national 4% des enfants émaciés, 17 % dénutris et 17 % souffrant d'un retard de croissance.

L'approvisionnement en eau potable par des trous de forage, des puits et des pompes manuelles est une action communautaire, ce qui implique que les enfants des communautés concernées doivent avoir accès à l'eau potable grâce aux installations communautaires. A ce jour, 30 % de la population n'a pas accès à l'eau potable et plus de 60% de la population n'a pas accès à des sanitaires adéquats.

Le Département d'Etat à la Santé est responsable de l'offre et du maintien de services de santé de qualité au peuple gambien, et les enfants n'en sont pas exclus. Parmi les services offerts aux enfants on compte :

- Le Programme élargi d'immunisation (PEI) qui prévoit l'immunisation de tous les enfants contre des maladies d'enfant comme l'hépatite B, l'Haemophilus influenzae, la tuberculose, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite. Cette campagne d'immunisation couvre plus de 80 % de la population.
- Les services de santé reproductive et de santé infantile qui incluent la vaccination des mères enceintes contre le toxoïde tétanique (couverture de 72 %), le suivi de la croissance, l'enregistrement des naissances, l'éducation à la santé et le dépistage des enfants. La couverture du suivi de la croissance des enfants est de 80 %.
- La gestion intégrée des maladies de l'enfance (GIME) limitée actuellement à deux zones – 35000 enfants en CRD et LRD bénéficient de cette stratégie. Sur le plan national, trois autres régions ne sont pas couvertes. Cette stratégie encourage une gestion holistique des enfants souffrant d'infections ou de maladies.
- Les services pédiatriques pour les enfants qui incluent entre autres l'accès aux pédiatres et aux médicaments pédiatriques.
- Des services pour la prévention de la transmission du VIH/Sida du parent à l'enfant. Ces services sont limités à 13 établissements dont 4 sont privés.

Rassembler des données fiables sur la couverture des services pour les jeunes enfants afin de calculer les coûts de la politique s'est révélé une opération difficile. Nous avons donc utilisé les estimations les meilleurs possibles, collectées auprès des sources disponibles. Elles ont été collectées auprès de la Division Centrale des Statistiques, du Département d'état pour l'Education, la Santé, le Gouvernement local & les terres et de l'Agence nationale de Nutrition.

La majorité des enfants de 0 à 6 ans n'a pas bénéficié du développement holistique des services pour leur permettre un meilleur démarrage dans la vie.

3. Principes sous jacents au cadre stratégique

La réduction de la pauvreté est un thème dominant du CSLP de la Gambie. Cette stratégie viendra donc renforcer sa nouvelle offensive contre la pauvreté en ciblant les jeunes enfants et les familles les plus pauvres et les plus démunies. L'accent sera plus particulièrement mis sur les enfants et les familles dans les zones reculées et déshéritées, avec une couverture nationale de 40% pour l'ensemble des enfants de 0 à 3 ans et de 0 à 6 ans. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les politiques et interventions sectorielles ne se sont pas adéquatement penché sur les besoins holistiques de l'enfant, et ce cadre stratégique complétera l'ensemble des plans de développement sectoriel et national, et insistera sur le développement des structures et des politiques sectorielles existantes, encourageant l'intégration des services pour répondre à l'ensemble des besoins des jeunes enfants. Il est donc prévu de renforcer les capacités de DPE et d'assurer une utilisation efficace des ressources grâce à une bonne coordination de la programmation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Les lacunes des politiques sectorielles seront compensées par une synergie accrue de l'approche intersectorielle prônée dans ce cadre stratégique.

On voit se développer une sensibilisation croissante aux intentions du gouvernement d'améliorer l'éducation à l'école primaire pour réaliser les objectifs de l'EPT, du CSLP et des ODM. Cette stratégie appelle donc une analyse budgétaire appropriée et encourage à accorder aux enfants l'attention nécessaire pour leur permettre le meilleur démarrage possible dans la vie et un passage sans problème à l'école primaire.

4. Le modèle de prévision des coûts et les différents scénarios pour l'expansion du DSPE d'ici 2015

Le modèle d'évaluation utilisé dans cet exercice suppose certains éléments de base nécessaires pour évaluer l'ensemble des ressources nécessaires à une certaine couverture et qualité des services de DPE. Il s'intéresse aux statistiques sur la population entre aujourd'hui et l'année 2015 et en fonction de la couverture choisie, il indique les coûts réels et les recettes globales pour ce calendrier d'exécution. Ces coûts peuvent être ou ne pas être abordables, et cela laisse place aux compromis pour soit réduire la couverture et maintenir la qualité des services, soit réduire la qualité et maintenir la couverture. Dans aucun des deux scénarios, la durabilité des services n'est compromise.

Dans les scénarios décrits ci-dessous, les hypothèses de base concernant le niveau du financement qui peut être pris sur le budget de l'éducation et d'autres secteurs comme la santé, le Département du développement communautaire, NaNA et les ressources en eau, sont exprimées en pourcentage du PIB du pays. La couverture éventuelle des différentes tranches d'âge est également prise en considération. Cette évaluation constitue donc un outil utile pour les décideurs, leur permettant de faire les bons choix et de prendre les bonnes décisions concernant les services pour le développement holistique des enfants.

Scénario 1

Ce scénario décrit une couverture totale du service de DPE en 2015 de 40 % des enfants de 0 à 3 ans (66000 enfants bénéficiant des services de DPE) et de 3 à 6 ans (84000 enfants bénéficiant des services de DPE, dont 54600 bénéficiant de systèmes de soutien communautaire.

Ce scénario suppose que 5% du budget total récurrent de l'éducation et 0,09% du PIB seront mobilisés d'ici 2015 pour soutenir les ressources récurrentes de secteurs comme la santé, le retour de l'eau potable et le DCD. Pour couvrir et accueillir 35% des enfants âgés de 3 à 6 ans dans des établissements préscolaires formels, et 70% dans des établissements préscolaires formels privés, avec 65% dans les systèmes communautaires, ce scénario fixe le montant total des ressources publiques à 48,3 millions de dalasis et le montant des dépenses à 77 millions de dalasis d'ici 2015. Ceci fait clairement apparaître un déficit de financement de 28,7 millions de dalasis, ce qui signifie que les ressources sont insuffisantes pour réaliser la couverture et la qualité de services visées. Dans tous les autres scénarios, le tableau montre que les ressources disponibles ainsi que la couverture et la qualité des services ont été modifiées pour nous offrir un scénario raisonnable possible et abordable.

Ci-joint un résumé des 5 scénarios que vous pouvez consulter.

	Anticipation des coûts et paramètres d'ici 2015				
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5
Mobilisation des ressources					
Ressources publiques récurrentes pour le DPE exprimés en % des dépenses publiques pour l'éducation	5	5	5	4	6
Ressources publiques récurrentes pour le DSPE du DCD exprimés en % du PIB	0,09	0,09	0,09	0,07	0,12
Ressources publiques pour le DPE (en millions de Dalasis)	48,3	48,3	48,3	38,3	60,3
Caractéristiques des services					
0-3 % Couverture	40	28	32	29	35
0-3 Nombre d'enfants couverts par les services	66000	46200	52800	47900	57800
3-6 % Couverture	40	28	32	29	35
3-6 Nombre d'enfants couverts par les services	84000	58800	67200	60900	73500
3-6 % Inscription dans les établissements préscolaires formels	35	35	35	35	35
3-6 % Inscription dans les établissements préscolaires formels financés par le privé	70	85	85	85	85
3-6 % Inscription dans les établissements préscolaires formels financés par le public	30	15	15	15	15
3-6 % Inscription dans les établissements préscolaires communautaires	65	65	65	65	65
Total des dépenses récurrentes pour le DPE (millions de Dalasis)	77	48	48	39	60

Scénario II

Cette option maintient la même qualité de services que dans le scénario I mais, la couverture de 40% du scénario I n'étant pas abordable, elle recommande une réduction de la couverture des deux tranches d'âge de 0-3 ans et de 3-6 ans. La couverture passe ainsi à 28% en 2015 pour les 2 tranches d'âge, et le taux d'inscription dans les établissements préscolaires formels est maintenu à 35% (85 % pour les établissements préscolaires formels financés par des fonds privés, et un taux d'inscription de 15% dans des établissements préscolaires financés par des fonds publics), et 40 % dans les établissements préscolaires communautaires ; le modèle donne également un montant total de ressources publiques de 48,3 millions de dalasis et de

48 millions de dalasis pour les dépenses d'ici 2015. Ce scénario indique des coûts abordables avec une réduction de la couverture (par rapport au scénario 1), tout en maintenant la qualité des services; mais le scénario II offre un équilibre entre les ressources et les dépenses (il est financièrement viable).

Scénario III

Le troisième scénario envisage la possibilité de revoir légèrement à la baisse la qualité des services (par rapport aux deux scénarios précédents). Cela aura pour conséquence de permettre une augmentation de la couverture qui passerait de 28 % à 32 % pour les deux tranches d'âge, entraînant une augmentation du nombre d'enfants de 6000 et 9000 respectivement dans les deux tranches d'âge qui bénéficieront des services de DSPE. Cela permettra de mobiliser 48,3 millions de dalasis une fois le modèle exécuté, et les dépenses seront maintenues à 48 millions de dalasis comme dans le *scénario II*. Ce modèle présente un avantage encore plus important avec une couverture accrue pour les tranches d'âge de 0-3 ans et de 3-6 ans sans augmentation correspondante des coûts. Ce scénario décrit donc une situation raisonnable dans laquelle des activités stratégiques spécifiques pourraient être assurées à des coûts abordables sans compromettre la qualité et la durabilité.

Scénario IV

Dans ce scénario, la part du budget récurrent pour l'éducation pour les activités de DSPE of en 2015 (établissement préscolaire) est réduite à 4 % (contre 5 pour cent dans les trois scénarios précédents) et les ressources publiques récurrentes des autres secteurs passent également à 0,07 % du PIB du pays en 2015 (ce figure était de 0,10 pour cent du PIB dans les scénarios précédents). On constate ainsi une diminution du montant des ressources publiques attendues en 2015, qui passent de 48 millions de dalasis dans le scénario précédent à 38,3 millions de dalasis dans ce scénario. Tout en maintenant la même qualité de services que dans les scénarios II et III et la même structure d'inscriptions dans les différents types de structures pour la tranche d'âge de 3 à 6 ans (65 % dans les centres communautaires et 35 % dans les établissements préscolaires formels ; et à l'intérieur du système formel, une répartition de 15 % dans les établissements préscolaires financés par le public et 85 % dans les établissements préscolaires financés par le privé), la réduction des ressources implique une réduction de la couverture qui passe de 32 % pour les deux tranches d'âge à 29 % ; dans ces circonstances, les dépenses récurrentes sont ramenées à 39 millions de dalasis, en conformité avec les ressources qui seront probablement disponibles en 2015 dans ce scénario. Ce scénario IV, clairement moins ambitieux que le précédent, constitue un progrès en termes de disponibilité des services de DSPE par rapport à la situation actuelle ; comme on peut le constater, ceci s'applique aux situations où les ressources pour le DSPE sont rares ou non disponibles dans un avenir proche.

Scénario V

Ce scénario s'applique dans le cas où le montant des ressources disponibles est plus important et, lorsqu'il est possible d'accroître la couverture et la qualité des services sans compromettre la durabilité. Dans ce scénario qui implique que 6 pour cent de l'ensemble du budget de l'éducation soit utilisé pour le préscolaire et que 0,12 pour cent du PIB du pays soit

alloué à des activités préscolaires autres que les DSPE, un montant total de 60,3 millions de dalasis est disponible pour le DSPE en 2015.

Dans le scénario V, on envisage une amélioration de la qualité des services (le nombre d'enfants par enseignant tant dans les établissements préscolaires publics que dans les centres communautaires est réduit, passant de 35 dans les scénarios III et IV à 30 dans le scénario V, alors que les ressources par enfant dans la tranche d'âge de 0 à 3 ans augmentent, passant de 4 à 5 dollars; ainsi, la proportion d'enfants pouvant bénéficier d'un programme de nutrition augmente, passant de 15 dans le scénario IV à 20 pour cent dans ce scénario) ; la répartition des inscriptions par type de structure pour la tranche d'âge de 3 à 6 ans reste inchangée. Ces améliorations de la qualité des services entraînent une augmentation des coûts par enfant, mais il est toujours possible d'accroître en même temps la couverture du système qui passerait de 32 pour cent dans le scénario III et de 29 pour cent dans le scénario IV à 35 pour cent dans ce scénario pour les deux tranches d'âge. Ceci donne un montant de dépenses récurrentes en ressources de 60 millions de dalasis en 2015 qui correspond aux montants estimés des ressources à la même date. Là encore, ce scénario est réaliste à condition que les fonds disponibles soient plus élevés. Nous constatons qu'un financement plus important permet de couvrir un plus grand nombre d'enfants et d'améliorer et de maintenir la qualité des services.

En outre, l'examen des cinq scénarios permet de voir que le scénario trois offre les meilleures options pour le cadre stratégique. Dans ce scénario, nous avons vu qu'il est possible d'avoir une couverture raisonnable à de faibles coûts, sans compromettre la qualité et la durabilité des services. Il est donc recommandé de faire des efforts pour offrir ces ressources nécessaires et modestes pour couvrir les services de DSPE pour les enfants dans les tranches d'âge citées. Il est clair que si les ressources envisagées dans le scénario V pouvaient être disponibles (elles sont probablement à portée de la main), cela aiderait à construire petit à petit un meilleur système de DSPE d'ici l'an 2015. Il faut néanmoins rappeler que le scénario V ne couvre que 35 pour cent de la population des jeunes en 2015 et qu'on ne peut clairement envisager des programmes plus ambitieux ; ceci exigerait évidemment de mobiliser un supplément de ressources publiques.

En tout état de cause, il est important de noter que l'équipe nationale technique a présenté 5 scénarios dans ce document, mais on pourrait aisément, et à la demande envisager d'autres scénarios pour aider les décideurs. Cet outil (modèle de simulation des coûts) peut être utilisé pour étudier d'autres arrangements concernant la couverture et la qualité des services d'une part, et l'équilibre entre les dépenses et les ressources d'autre part.

Lorsque le gouvernement prendra une décision structurelle, elle sera accompagnée d'un plan d'application détaillé, avec des activités spéciales qui contribueront à la réalisation des objectifs visés pour les deux tranches d'âge (enfants de 0-3 et 3-6 ans respectivement) d'ici 2015.