



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

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

Session plénière 4

**Relever les défis d'un modèle
de développement de la petite
enfance généralisable en
Afrique**

**Protection et éducation de la petite enfance en Afrique
subsaharienne : vers une extension de la couverture et un
ciblage de l'efficacité des services**

par Alain Mingat

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

NE PAS DIFFUSER

PL-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

1. Introduction	4
2. Les principales décisions structurelles à prendre	6
3. Quelles sont les incidences des décisions structurelles en termes de coûts?	17
4. Le programme est-il abordable? Qui doit le financer?	
Problématique de la pérennité financière	19

Protection et éducation de la petite enfance en Afrique subsaharienne: vers une extension de la couverture et un ciblage de l'efficacité des services

Alain Mingat, Décembre 2005
CNRS, IREDU & University of Burgundy

1. Introduction

Les décideurs chargés du développement international sont de plus en plus convaincus de l'étroite interaction entre santé, éducation, bien-être des enfants et réduction de la pauvreté. Cinq objectifs du millénaire pour le développement sur huit on trait à la santé, à la nutrition, et à l'éducation des jeunes enfants. Ces objectifs visent plus précisément à: réduire de moitié le pourcentage des enfants touchés par la faim, réduire de deux tiers le taux de mortalité des moins de cinq ans, réduire de trois quarts le taux de décès maternel par rapport aux naissances vivantes, offrir la possibilité à tous les enfants d'achever un cycle primaire et éliminer les inégalités entre les sexes au niveau des chances de scolarisation. En outre, le premier des six objectifs fixés au Forum de Dakar sur l'Education pour tous en avril 2000 était de "développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ”.

Pour leur part, les pouvoirs publics mettent également l'accent sur l'amélioration de la situation sanitaire et éducative des enfants; dans de nombreux pays, les buts et objectifs des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) sont dans le droit fil des OMD. Les enfants pauvres ont toutes les chances de devenir des adultes pauvres et de donner naissance à des enfants pauvres, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté. A contrario, les enfants ont plus de chance d'aller à l'école et de réussir si leurs parents sont eux-mêmes lettrés. Les mères qui ont été des petites filles et des adolescentes bien nourries et en bonne santé ont plus de chances de donner naissance à des nourrissons en bonne santé. Van Der Gaag et Tan (1998), Meyers (1998), et Schweinhart, Barnes et Weikart, (1993) ont clairement démontré les retombées économiques, sociales et individuelles de l'investissement dans la nutrition, la santé et l'éducation de la petite enfance. Il ne fait plus l'ombre d'un doute que la satisfaction des besoins essentiels en matière de santé, nutrition et éducation des jeunes enfants constitue un élément déterminant pour rompre le cycle de la pauvreté.

Prise dans son ensemble, l'Afrique subsaharienne est la lanterne rouge du monde par rapport à d'autres régions sur pratiquement tous les aspects des OMD, et en particulier pour les indicateurs relatifs à la situation des jeunes enfants. A titre d'exemple, la prévalence de la malnutrition des moins de 5 ans est cinq fois plus élevée qu'en Asie de l'Est, et pratiquement 4 fois plus élevée que dans la région Amérique Latine et Caraïbes. (ALC). Le taux d'achèvement du cycle primaire est à peine au-dessus de la moitié de celui l'Asie de l'Est et de l'ALC; le taux de mortalité des moins de 5 ans est pratiquement deux fois plus élevé que la moyenne mondiale, quatre fois plus élevé qu'en ALC et plus de trois fois plus élevé qu'en Asie de l'Est. C'est un tableau pratiquement analogue que l'on retrouve pour le taux de mortalité infantile, tandis que le taux de vaccination des moins de 12 mois est pratiquement

deux fois plus élevé en ALC et se situe à 20 points pourcentage plus bas que la moyenne mondiale.

Le taux global de scolarisation au niveau préscolaire se situe autour de 16 %; - de 10 % pour les pays IDA, et dans la plupart des cas, cette scolarisation est prise en charge par les contributions parentales¹. Ces chiffres soutiennent mal la comparaison avec les 28% relevés dans les pays du Moyen Orient, les 36% des pays de l'Asie du Sud et les 46% enregistrés en moyenne en Amérique Latine (le taux moyen est de 72% dans les pays de l'OCDE).

Tableau 1: Indicateurs associés à quatre OMD dans différentes régions du monde

	Afrique, 1990	Afrique, 2000	Ensemble des pays en développement, 2000	ALC, 2000	Asie de l'est, 2000
OMD 1					
Population vivant avec moins d'1\$ par jour (%)	47,1	48,1		12,1	14,7
Prévalence de la malnutrition infantile (% des enfants de moins de 5 ans)		26,5		7,6	12,2
OMD 2					
Taux d'achèvement du primaire (%)	49	54	77	85	84
Taux d'alphabétisation des jeunes (% âge 15-24)	67,7	78	85,6	93,9	97,3
OMD 3					
Proportion de filles par rapport aux garçons dans l'enseignement primaire et secondaire (%)	78,6	79,9	86,5	98,7	89,2
Proportion de jeunes filles alphabétisées par rapport aux jeunes hommes (% âge 15-24)	79,8	88,7	91,8	100,8	97,9
Proportion des femmes employées dans le secteur non agricole (%)				41,2	
OMD 4					
Taux de mortalité des moins de 5 ans (par 1.000)	158,5	161,2	77,8	36,7	45,3
Taux de mortalité infantile (par 1.000 naiss. Vivantes)	102,5	91,2	53,8	29	36
Vaccination contre la rougeole (% des enfants de moins de 12 mois)	64,2	52,9	72,6	93	85

¹. Il convient cependant de rappeler que, en moyenne, et comme on peut s'y attendre, la couverture préscolaire est plus importante dans les pays jouissant d'un niveau plus élevé de développement économique et une couverture scolaire plus étendue (surtout au niveau primaire). Ce postulat vaut particulièrement pour la région Afrique où le TBS moyen pour le préscolaire se situe à 10 pour cent seulement dans les pays IDA (PIB moyen par tête de 355 US\$ et taux d'achèvement du primaire de 45,6 pour cent), tandis que le chiffre correspondant est de 45 pour cent dans les rares pays non IDA de la région (PIB moyen par tête de 2.880 \$US et un taux d'achèvement du primaire de 90,6 pour cent). Ce rapport global entre couverture préscolaire, enseignement primaire et niveau de développement économique est encore relativement vague si l'on considère des pays dans une fourchette limitée de PIB par tête tels que les pays IDA. Au sein de ce groupe, on constate en effet, à la fois absence d'une telle relation et de larges variations entre pays en termes de couverture préscolaire. A titre d'exemple, les deux pays voisins que sont la Gambie et le Sénégal présentent des chiffres très différents pour la couverture préscolaire avec 28 pour cent pour le premier et 38 pour cent pour le second. De même, le Soudan a un TBS préscolaire de 22 pour cent tandis que dans l'Ethiopie voisine ce taux n'est que de 1,7 pour cent. La comparaison entre le Kenya avec un taux de couverture de 38 pour cent et l'Ouganda, avec un taux de 2,9 pour cent vient clore cette démonstration; au-delà des contextes qui favorisent clairement le développement du préscolaire, il existe aussi un degré de volonté politique dans la prise de décision sur la couverture préscolaire dans les pays. D'après les tendances actuelles (observées entre 1990 et 2003), il est fort probable que, sur les 36 pays IDA de la région pour lesquels les données sont disponibles, 32 ne parviendront guère à un taux de 25% même d'ici l'an 2015.

Nul n'ignore pourtant que les activités liées à la petite enfance ne se bornent pas au cycle préscolaire. Elles concernent le bien-être et le développement global de l'enfant, sur les plans émotionnel, physique et intellectuel depuis sa naissance jusqu'à l'âge de six ans, qui est une période cruciale dans la vie d'un enfant. Le champ d'intervention de la PDPE touche donc au droit à la survie, à la protection, aux soins et au développement optimal de chaque enfant dès sa conception. Partant de là, toute intervention de PDPE réussie se doit d'assurer une intégration des aspects de santé-nutrition, et développement social et cognitif de l'enfant, en faisant une distinction nette entre les programmes qui s'adressent au 0-3 ans et ceux qui s'adressent aux 4-6 ans. Dans les premières années de la vie, la gamme restreinte des comportements de l'enfant est plus aisément prise en charge dans un contexte familial, et les principales interventions concernent l'éducation parentale, et les conseils en matière de santé et nutrition. A partir de 3-6 ans, les enfants sont physiquement plus mobiles, et prêts à nouer des relations avec les adultes en dehors du cadre familial et ont un développement cognitif et linguistique suffisant pour s'engager dans des interactions actives en dehors de la maison. Ceci favorise les programmes basés en communauté ou dans un centre. Les programmes de PDPE visent divers objectifs ayant trait, en premier lieu, au développement de l'enfant dans ses différents aspects, puis à mettre en oeuvre des interventions plus spécifiques, de façon à préparer les enfants à entrer à l'école primaire ou encore à libérer les familles en prenant en charge les enfants dans la journée pendant les heures de travail.

Il importe enfin d'analyser la façon dont les objectifs de développement de la petite enfance doivent s'inscrire dans le cadre des autres objectifs sociaux, notamment en matière de santé, nutrition, eau, assainissement et éducation. Pour cette dernière dimension, il convient de rappeler que l'achèvement universel du cycle d'enseignement primaire de six ans (un objectif de Dakar et l'un des OMD à l'horizon 2015) demeure la priorité, bien qu'il semble en soi, être un objectif peu aisé à atteindre.

Un certain nombre de documents ont été publiés pour plaider en faveur de la PDPE (voir par exemple Young, 2002, Hyde et Kabiru, 2003, Jaramillo et Mingat, 2003). Un volume important de documentation existe sur ce thème ainsi que sur le type de programmes ou le contenu des activités entreprises sous l'appellation générique d'activités de PDPE². Cette communication portera essentiellement sur l'aspect logistique et financier de la PDPE. L'idée est de tenter d'apporter des réponses à des questions telles que: i) quelles sont les principales décisions structurelles et organisationnelles à prendre afin de mettre en oeuvre les OMD et les objectifs de Dakar? ii) Quelles sont les implications en termes de ressources (humaines et financières)? iii) Comment financer la poursuite de cet objectif?

2. Les principales décisions structurelles à prendre

Il serait intéressant d'aborder sous cette rubrique les points ci-après: i) articulation des activités spécifiques à la PDPE avec celles qui sont entreprises dans un cadre social plus général; ii) formulation d'une stratégie optimisant la combinaison entre structures formelles et

². Voir par exemple "Early Childhood Counts" édité par Evans, Myers et Ilfeld, 2000; "ECD: Laying the Foundation of Learning", 1999 (publication UNESCO), Collection Réflexion publiée par The Bernard van Leer Foundation (1992 -2000), ou "Coordinators Notebook" publié trimestriellement par le Groupe consultatif sur la PDPE.

activités basées en communauté; iii) intégration, dans une stratégie globale de PDPE, des activités entreprises pour les deux groupes d'âge (0 à 3 ans et 3 à 6 ans); and iv) gestion de la sélectivité dans la mise en œuvre des activités de PDPE. La distinction entre ces quatre points, essentiellement créés à des fins de présentation, est quelque peu artificielle dans la mesure où tous ces aspects sont d'une façon ou d'une autre imbriqués.

2.1 Articulation des activités spécifiques à la DPDE avec celles qui sont menées dans un cadre général

Il y a généralement unanimité sur le fait que les jeunes enfants doivent bénéficier d'une vie meilleure, plus sûre et plus riche qu'elle ne l'est actuellement dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Il est également indéniable que les activités menées en vue d'atteindre cet objectif ont tendance à se multiplier et qu'il serait donc souhaitable de les réunir en une seule et unique stratégie. Ceci dit, il convient également de reconnaître que la DPDE ne surgira pas du néant et qu'elle devra donc se frayer une place au sein ou en sus des structures existantes. Il est utile, dans ce contexte, de faire le distinguo entre les activités qui ciblent plus particulièrement les jeunes enfants et les activités qui sont importantes voire essentielles pour les jeunes enfants mais qui existent déjà ou ne sont pas spécialement axées sur les enfants. Se retrouvent dans la première catégorie, l'éducation parentale ou le préscolaire tandis que dans la seconde se situent plutôt les activités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par exemple. Au vu de cette distinction, la stratégie de DPDE devra porter sur deux axes: i) le premier consiste à définir les activités précises, déterminer leur mise en œuvre et en assurer le financement, tandis que ii) le second concerne davantage la coordination des différents organes et structures en charge des autres activités dans le but de maximiser leur impact sur les jeunes enfants.

2.2 Formulation d'une stratégie susceptible de maximiser la combinaison des activités formelles et basées en communauté

L'essentiel des activités actuellement menées pour les jeunes enfants en Afrique subsaharienne est organisé dans le cadre de structures formelles, notamment des centres préscolaires. Toutefois, même s'ils sont plus rares, les services basés en communauté existent également, généralement mis en place avec l'aide d'ONG ou de l'Unicef. L'expérience montre que les structures formelles i) se retrouvent plus souvent en milieu urbain, ii) fonctionnent souvent (mais pas uniquement) sur fonds privés, iii) se caractérisent souvent par un coût unitaire relativement élevé par enfant³ et iv) bénéficient de façon disproportionnée aux enfants de foyers favorisés. En revanche, les activités basées en communauté se retrouvent en milieu rural et se caractérisent par un coût relativement bas ou élevé par enfant si l'on intègre tous les frais dans le calcul.

Il importe, dans l'optique de la formulation d'une stratégie de PDPE, de documenter les mérites respectifs des structures formelles ou non formelles (basées en communauté) pour la

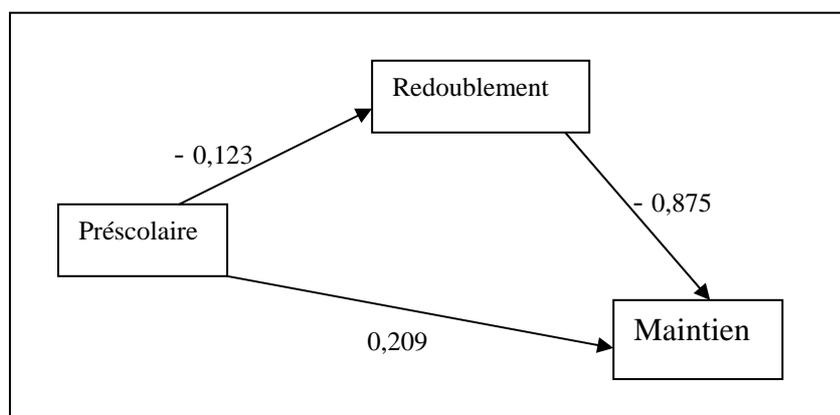
³. S'il s'agit du préscolaire, il a été constaté tout d'abord que, en moyenne, le coût unitaire est d'environ 50 pour cent plus élevé que celui de l'enseignement primaire, et deusio, qu'il existe de grandes variations entre les pays dans la mesure où le ratio enfants-personnel est susceptible de varier de 15:1 à 47:1 d'un pays à l'autre de la région.

mise en œuvre des types d'activité en question. A cette fin, il convient de prendre en compte les coûts et les résultats. Par exemple, dans quelle mesure les enfants qui ont bénéficié d'un programme de PDPE présentent-ils de meilleurs indicateurs de santé et quels programmes semblent produire les meilleurs résultats en fonction de leur coût? Ou encore, dans quelle mesure les enfants qui ont intégré le système préscolaire réussissent mieux à l'école primaire (moins susceptibles de redoubler, d'abandonner, assimilent mieux) que les autres? Enfin, quel est le rapport entre les coûts encourus et l'impact sur les résultats et dans quelle mesure le préscolaire est une stratégie coût-efficace compte tenu des alternatives visant à améliorer les résultats éducatifs de l'enseignement primaire?

Dans le contexte africain, les données sont fort succinctes et s'il est possible de se faire une idée des coûts ou des retombées positives de certains programmes, les situations où les deux informations sont disponibles sont relativement rares, à plus forte raison les situations où il est possible de comparer les coûts et les bénéfices de programmes alternatifs. Nous examinons ici, à titre d'illustration, le cas de programmes préscolaires et de PDPE sous l'angle du redoublement et du maintien au cours du cycle primaire. Nous procédons en deux étapes: la première consiste à établir que les programmes préscolaires et de PDPE ont un impact positif certain sur l'enseignement primaire (pour ce faire nous nous basons sur des données et analyses comparatives au plan international); la seconde consiste à effectuer une analyse des coûts-bénéfices des services DPDE et préscolaire en faisant une comparaison entre les services offerts par les structures formelles et les services basés en communauté.

2.2.1 Détermination de l'impact du préscolaire à partir d'une étude comparative

Cette mesure d'impact a été effectuée sur deux échantillons de données: i) tous les pays du monde pour lesquels les données sont disponibles (40 pays); et ii) tous les pays d'Afrique subsaharienne (24 pays). L'analyse a été effectuée à l'aide d'un modèle économétrique structurelle à trois équations. Les résultats sont très semblables pour les deux groupes de pays. Pour l'échantillon africain, les résultats se présentent comme décrit dans la figure ci-après.



Les chiffres montrent que i) le préscolaire a un effet négatif sur le redoublement (une couverture préscolaire plus large se traduit par des niveaux de redoublement plus bas, et un

point pourcentage supplémentaire en TBS préscolaire se traduit par une réduction de 0,12 point pourcentage du taux de redoublement dans l'enseignement primaire). Ces estimations montrent également que, pour un niveau donné de TBS préscolaire, les pays anglophones se caractérisent par une fréquence du redoublement beaucoup plus basse (de 7,5 points pourcentage) que celle des pays francophone; ii) le redoublement a un impact négatif sur le maintien avec une élasticité de $-0,875$, ce qui implique qu'une réduction d'un point pourcentage du taux de redoublement dans le primaire détermine en moyenne un accroissement de 0,875 point pourcentage dans les pays africains; concernant enfin l'impact du préscolaire sur le maintien dans l'enseignement primaire, l'effet global est assez important, une progression, en effet, d'un point pourcentage dans le TBS préscolaire impliquant en moyenne un accroissement du taux de maintien en 5^{ème} année primaire de 0,317 point pourcentage. Cet effet découle de deux éléments: a) une incidence indirecte par l'impact conjugué du préscolaire sur le redoublement et du redoublement sur le maintien; et b) un effet direct (représentant peut-être l'impact du préscolaire sur la demande de scolarisation), dont l'impact est estimé ici à 0,209, ce qui implique qu'un accroissement d'un point pourcentage dans le TBS préscolaire entraîne une hausse de 0,209 point pourcentage sur le taux de maintien jusqu'en 5^{ème} année primaire.

Pour refléter ces résultats de façon plus concrète, ils sont présentés sous la forme de simulations numériques. Le tableau 7 ci-après présente les résultats obtenus.

Tableau 2: Simulation du taux de maintien jusqu'en 5^{ème} année et du taux de redoublement en fonction de la couverture préscolaire dans 24 pays d'Afrique subsaharienne

TBS préscolaire (%)	0	10	20	30	40	50	60
Taux de redoublement (%)							
Ensemble des pays africains	20,4	19,2	17,9	16,7	15,5	14,2	13,0
Pays africains	22,7	21,5	20,3	19,0	17,8	16,6	15,3
Pays anglophones	15,3	14,0	12,8	11,6	10,4	9,1	7,9
Taux de maintien jusqu'en 5^{ème} année (%)							
Ensemble des pays africains	65,3	68,5	71,6	74,8	78,0	81,2	84,3

Il ressort clairement des données du tableau 2 que la fréquentation du préscolaire a un impact positif sur la performance de l'élève dans le cycle primaire. Entre la situation de départ, avec une faible couverture préscolaire (situation de la plupart des pays africains en 2000) et la situation où le TBS au préscolaire pourrait atteindre, disons, 30 pour cent en 2015 (un objectif qui semble vraisemblablement "atteignable" dans la plupart des pays), les retombées probables sont considérables: Les taux de redoublement pourraient chuter de 20,4 à 16,7 pour cent tandis que la proportion des élèves de 1^{ère} année primaire qui parviennent en 5^{ème} année pourrait passer de 65 pour cent en 2000 à 75 pour cent en 2015. Ceci signifierait que i) nous serions dans une situation où l'objectif d'achèvement universel des six années de primaire aurait plus de chances d'être atteint, et ii) nous aurions toutes les chances d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources dans le cycle d'études primaires. On estime en effet qu'un accroissement de la couverture préscolaire à 30 pour cent à l'horizon 2015 se traduirait

par un gain d'efficacité de 15 pour cent dans l'utilisation des ressources dans l'enseignement primaire⁴.

2.2.2 Dans quelle mesure les avantages du préscolaire sont ils suffisants importants pour compenser les coûts?

Les résultats de la partie précédente illustre l'impact positif du préscolaire sur le fonctionnement de l'enseignement primaire. Néanmoins, établir l'impact positif du préscolaire ne suffit pas à justifier que l'on entreprenne cette activité. Dans un monde où les ressources font défaut, la dimension coût mérite d'être prise en compte. En effet, trois aspects complémentaires du coût sont susceptibles de jouer un rôle à cet égard: le premier est purement lié à la pérennité financière; le second a trait au coût-efficacité (rentabilité) et au rapport entre les dépenses et les bénéfices attendus ; le troisième est que, sous l'appellation commune de préscolaire, coexistent parfois des activités au contenu, mode de mise en œuvre et finalement coût, très différents. C'est la raison pour laquelle nous laissons une marge pour permettre une variation dans l'offre de services, en particulier dans notre comparaison entre les structures formelles et les activités basées en communauté.

i) Pérennité financière

Le premier aspect a trait à la pérennité financière et à la concurrence entre options alternatives. A titre d'exemple, dans le budget de l'éducation, le cadre indicatif de l'Initiative Accélérée suppose que 50 % des dépenses ordinaires de l'éducation soit alloués au cycle primaire (cycle de six ans). Si nous adoptons ce point de repère, cela signifie que 50% restant du budget est disponible pour tous les autres niveaux d'éducation (à savoir le préscolaire, le secondaire inférieur et supérieur, l'enseignement technique ainsi que l'enseignement supérieur). S'il existe d'excellentes raisons d'affecter davantage de moyens au préscolaire, il en existe de tout aussi bonnes pour allouer davantage de ressources à ces autres secteurs du système. On pourrait penser à recourir au financement extérieur pour le préscolaire afin de compléter les postes du budget national; mais cela vaut également pour les besoins d'autres secteurs: non seulement le financement extérieur se fait rare lui aussi mais l'enseignement primaire se retrouve également dans la course puisque la communauté des bailleurs de fond a accordé une certaine priorité à l'achèvement universel de l'enseignement primaire et que cet objectif absorbera probablement une part prépondérante de leur financements.

ii) Nécessité de promouvoir des services coût-efficaces

Le second aspect porte sur la question de savoir si l'usage de ressources supplémentaires pour le préscolaire serait coût-efficace et coût-efficent. Dans quelle mesure les retombées positives du préscolaire sont-elles suffisamment élevées pour justifier des allocations de ressources supplémentaires? Cette question nous pouvons l'aborder sous deux angles, du

⁴. Ceci représente un montant substantiel de ressources économisé. Il convient néanmoins de souligner que ces économies sont, dans un sens "réelles" ou vertueuses dans la mesure où elles sont acquises dans un contexte où la qualité de l'enseignement primaire ne serait pas compromise (comme cela serait le cas avec un accroissement dans la taille des classes ou une réduction dans la disponibilité des matériels pédagogiques)mais au contraire, renforcée.

reste, complémentaires: a) la première consiste à comparer directement les coûts et les bénéfices du préscolaire, l'idée étant que ces derniers soient plus importants que les premiers; ceci constituerait un élément de base pour la justification, mais de façon incomplète dans la mesure où cette analyse ne prend pas en compte la pénurie de ressources; b) la seconde consiste à intégrer la concurrence pour les ressources disponibles, et de démontrer qu'investir dans le préscolaire est une bien meilleure stratégie que d'investir dans d'autres prestations éducatives. Nous apportons ci-après les preuves concernant le premier de ces deux points.

Du point de vue du coût, nous savons que les activités de type préscolaire peuvent être organisées dans un cadre formel ou informel (activités basées en communauté) et nous verrons que les coûts associés peuvent être très différents. Avant de passer à la comparaison des deux modes de prestation, nous nous centrons d'abord sur les activités préscolaires menées dans les structures formelles. Nous ne disposons pas de séries de données complètes aisément disponibles, nous présentons donc des données sur un petit échantillon de pays (tableau 3, ci-dessous) dans l'idée qu'elles permettront néanmoins de donner une idée de l'ordre de grandeur.

Tableau 3: Quelques données sur le coût du préscolaire public dans 4 pays (Etudes sectorielles de la Banque Mondiale)

Pays/ Région	PIB par tête (000 Fcfa)	Coût unitaire					Ratio élève-enseignant			Ratio a) / b)
		En unité Fcfa		En unité PIB par tête		Préscolaire / Primaire a)	Préscolaire	Primaire	Préscolaire / Primaire b)	
		Préscolaire	Primaire	Préscolaire	Primaire					
Bénin, 1998	227	33.200	27,600	0,146	0,121	1,20	28	53	1,89	0,635
Cameroun, 1998	363	50.000	26,000	0,138	0,072	1,92	23	56	2,43	0,790
Côte-d'Ivoire, 2000	464	107.300	49,055	0,217	0,106	2,05	23	43	1,87	1,098
Niger, 1998	105	63.779	36,972	0,608	0,352	1,73	20	39	1,95	0,885
Moyenne countries	4	-	-	0,236	0,139	1,70	23,5	47,8	2,03	0,838
Afrique subsaharienne	-	-	-	0,170	0,129	1,37	27,2	44,6	1,64	0,838

Il ressort des données sur le coût unitaire dans le préscolaire et l'enseignement primaire dans quatre pays (Bénin, Cameroun, Côte-d'Ivoire et Niger), que l'enseignement préscolaire formel peut être relativement onéreux. En moyenne, le coût unitaire du préscolaire (0,236 fois le PIB par tête dans ce petit échantillon de pays, dépasse celui de l'enseignement primaire (0,139 fois le PIB par tête) de 70 pour cent. D'autres sources (Bruns, Mingat et Rakotomala, 2003) nous révèlent que le coût unitaire de l'enseignement primaire dans les pays subsahariens à faible revenus représente en moyenne, environ 12,9 pour cent du PIB par tête (alors qu'il est estimé à 13,9 dans notre échantillon de quatre pays). Nous disposons également de données sur le ratio élève-enseignant dans l'enseignement primaire et préscolaire dans notre échantillon et pour l'ensemble de la région. Le REE est de respectivement 23,5 et 47,8 pour le préscolaire et le primaire dans notre échantillon, tandis que les chiffres correspondants pour la région sont de 27,2 et 44,6 respectivement. Ces

données indiquent que, si notre échantillon s'écarte des chiffres moyens pour la région, le schéma global reste relativement analogue.

Dans notre échantillon de quatre pays, le ratio de coûts unitaires pour le préscolaire et le primaire (1,70) est plus bas que celui du ratio élève enseignant (2.05). Ceci signifie que, en moyenne, le personnel enseignant est moins bien rémunéré dans le préscolaire que dans le primaire; et selon cette logique, le salaire des enseignants dans le préscolaire représenterait en moyenne, environ 81 pour cent de celui des enseignants du primaire; ce chiffre paraît raisonnable. Pour estimer le ratio du coût unitaire dans l'enseignement préscolaire et primaire pour l'ensemble de la région, nous avons utilisé ce chiffre (0,81) et re-étalonné le ratio obtenu dans notre échantillon de quatre pays selon le ratio REE obtenu dans le préscolaire et le primaire dans l'échantillon et la région. Nous avons obtenu un ratio de 1,37 entre coût unitaire préscolaire et primaire, ce qui à son tour implique que le coût unitaire moyen dans le préscolaire pourrait représenter environ 0,17 unité de PIB par tête.

Sur le plan des avantages du préscolaire, il nous faut distinguer ceux qui sont dérivés pendant le cycle préscolaire lui-même et ceux qui sont dérivés dans la vie de l'enfant après son départ du préscolaire. Citons pour la première catégorie, le fait que les femmes dont les enfants fréquentent le préscolaire sont plus libres pour entreprendre une activité productive, ou encore que les filles dont les jeunes frères et sœurs fréquentent le préscolaire ont plus de chances d'être scolarisées au primaire. Pour la seconde catégorie, nous pouvons citer, en guise de suivi des thèses analysées dans la partie précédente, le fait que les enfants qui ont eu accès au préscolaire sont mieux préparés à entrer au primaire; il en résulte par ailleurs qu'ils seront moins susceptibles de redoubler et d'abandonner avant d'avoir parachevé leur cycle complet d'études.

S'agissant de l'impact du préscolaire sur l'amélioration du schéma de mouvements d'élèves dans l'enseignement primaire, nous disposons de quelques éléments permettant l'analyse sur ce plan. D'après les estimations présentées au tableau 3, il semble qu'une couverture de 50% dans le préscolaire (ce qui représente l'équivalent d'une année d'études au niveau préscolaire) pourrait signifier un acquis de 6,2 points pourcentage dans le taux de redoublement (passant de 20,4 à 14,2 pour cent) du primaire et de 15,9 points pourcentage dans le taux de maintien (de 65,3 à 81,2 pour cent). Ces améliorations dans le mouvement des élèves peut être consolidé par un gain de 20% dans l'efficacité de l'utilisation des ressources dans l'enseignement primaire (le ratio du nombre d'élève-années effectivement utilisées par le nombre d'élève-années requises pour produire le même nombre de résultats sans redoublement ni abandon). Vingt pour cent d'un cycle de six ans revient à un gain d'un équivalent de 1,2 ans. Compte tenu du fait que le coût unitaire du préscolaire est estimé en moyenne à 1,37 fois celui de l'enseignement primaire, nous pouvons conclure que le coût du préscolaire pourrait être compensé jusqu'à hauteur de 87 pour cent ($1,2/1,37$) par les bénéfices attendus qui se produiront au cours du cycle primaire.

* Si nous souhaitons être **positifs**, nous pouvons conclure que l'essentiel des dépenses publiques dans le préscolaire pourrait être récupéré par des gains d'efficacité dans l'enseignement primaire; en outre, les autres retombées (en particulier au cours du cycle préscolaire) ne doivent pas nécessairement être très importantes pour que les investissements dans le préscolaire conduisent à un équilibre acceptable entre les coûts et les bénéfices. Mais

si nous souhaitons **être moins positifs**, nous pourrions insister sur le fait que les coûts du préscolaire formel tel qu'il existe actuellement en général dans les pays d'Afrique subsaharienne sont en réalité à peine récupérés et que dans le contexte d'austérité budgétaire, la priorité ne serait pas à l'allocation de ressources supplémentaires substantielles au développement de la couverture préscolaire.

* Si nous voulons être **pragmatiques et concrets**, nous rappellerons alors que les calculs effectués ci-dessus reposent à la fois sur des moyennes et sur un mode de prestation de services préscolaires qui n'est pas nécessairement le plus efficace. Il convient de souligner qu'il existe une gamme étendue d'activités préscolaires, en terme de contenu, mode de prestation et intensité des informations inculquées à l'enfant. Il n'est donc pas tout à fait convaincant de fonder l'évaluation sur un amalgame de cas dont certains sont efficaces et d'autres pas. Si nous pouvions déterminer les façons les plus efficaces d'offrir les services préscolaires, elles seraient probablement moins coûteuses et/ou produiraient des bénéfices plus élevés. Les résultats ci-dessus suggèrent que la quête d'efficacité dans le préscolaire n'est pas facultative et devrait sans nul doute faire l'objet d'une étude minutieuse dans la mesure où la justification pour un investissement dans le préscolaire repose à coup sûr sur la capacité des autorités à mettre en œuvre des activités préscolaires qui soient plus efficaces que la moyenne.

Il ressort des éléments réunis ci-dessus, qu'un certain nombre d'arguments militent en faveur du développement des activités de PDPE dans les pays africains, pour autant que le préscolaire soit organisé de façon efficace. Comme rappelé ci-haut, il existe également d'autres modalités alternatives de mise en œuvre des activités de PDPE. La gamme de possibilités est en fait relativement vaste et porte sur plusieurs dimensions, le contenu, le contexte institutionnel et le financement, le coût unitaire et de la combinaison d'interventions⁵. Naturellement, la marge de variabilité est encore plus importante si nous considérons les activités préscolaires organisées dans les contextes formel et communautaire. Le coût par élève dans les activités en communauté est probablement plus bas que dans un contexte formel, mais ce qui fait réellement la différence c'est que le préscolaire dans les programmes basés en communauté n'est actuellement que partiellement subventionné par les pouvoirs publics, ce qui a pour corollaire le fait que le niveau de dépenses publiques par élève est généralement beaucoup plus bas que dans le préscolaire public formel. Dans le contexte africain, nous disposons de données sur les programmes basés en communauté au Cap Vert, en Guinée, Guinée Bissau et Sénégal; le Tableau 4 présente donc quelques données de base.

⁵. Nous avons le sentiment qu'il est possible d'organiser de différentes façons le préscolaire formel, ce qui implique différents niveaux de coûts unitaires, lorsque nous savons qu'au sein de la région Afrique, le ratio élève-enseignant varie de 15 à 47. Dans l'échantillon de quatre pays analysés au tableau 3, le coût unitaire (exprimé en proportion du PIB par tête) est quatre fois plus élevé au Niger (0,61) qu'au Bénin ou au Cameroun (0,14). Ces variations interviennent au sein du système préscolaire formel.

Tableau 4: Dépenses publiques par enfant dans les programmes préscolaires formels et basés en communauté dans quatre pays, autour de 2000 (unités PIB par tête)

Pays	Préscolaire Formel (a)	Préscolaire basé en communauté (b)	Ratio (a) / (b)
Cap Vert	0,066	0,037	1,78
Guinée	0,073	0,037	1,97
Guinée Bissau	0,117	0,035	3,34
Sénégal	0,306	0,057	5,37
Moyenne	0,141	0,042	3,39

Certes, ces estimations de coût ne peuvent être considérées que comme des ordres de grandeur plausibles, il n'en reste pas moins que les données présentées dans le tableau démontrent clairement que les programmes basés en communauté sont largement moins onéreux en terme de ressources publiques que les programmes publics préscolaires formels (dans ce cas, entre 1,8 et 5,4 fois moins onéreux) avec une moyenne de 4,2 pour cent du PIB par tête. Ce chiffre est également en accord avec les 5 pour cent de PIB par tête relevé pour les programmes préscolaires basés en communauté en Inde. Les données indiquent également que, s'il existe une grande diversité de dépenses publiques par élève dans le système préscolaire formel (comme déjà mentionné dans l'échantillon présenté ci-dessus comprenant le Bénin, le Cameroun, la Côte-d'Ivoire et le Niger), cela semble être beaucoup moins le cas pour les programmes basés en communauté puisque l'ensemble des 4 pays présente des coûts unitaires compris entre 3,5 et 5,7 pour cent du PIB par tête du pays. Ceci est manifestement une bonne nouvelle pour la potentielle pérennité du financement public des investissements préscolaires dans le climat de stricte austérité budgétaire dans lequel évoluent les pays qui poursuivent les différents objectifs d'EPT de Dakar.

Toutefois, il ne suffit pas aux interventions basées en communauté d'être moins onéreuses pour justifier leur expansion. En effet, il importe également de se pencher sur leurs retombées positives. Les données sur les bénéfices des programmes préscolaires basés en communauté sont encore plus rares, surtout si l'on se penche sur l'incidence de ces programmes sur la fréquence du redoublement et de l'abandon au cours du cycle primaire. La seule documentation factuelle à notre connaissance pour la région Afrique est l'étude de Jaramillo et Tietjen (2001) sur le Cap Vert et la Guinée. Dans cette étude, le résultat est mesuré en termes de développement cognitif (langage, concepts fondamentaux, et préparation à la lecture) et physique au début des programmes préscolaires qu'ils soient formels ou basés en communauté. Les résultats révèlent que, en dépit de la différence relativement substantielle dans les dépenses publiques par élève, il y existe finalement peu de différence en moyenne dans le domaine des résultats produits, les programmes basés en communauté ayant même tendance à être plus performant que les programmes préscolaires formels. Il existe néanmoins une variation notable entre écoles au sein des établissements formels comme communautaires, ce qui implique que le suivi des programmes sur la base des résultats obtenus réellement n'est pas une option facultative et qu'il doit probablement devenir un ingrédient indispensable de leur formulation.

Les incidences de ces conclusions en termes de politique sont relativement simples. Dans la mesure où les programmes basés en communauté se caractérisent par des coûts unitaires tournant autour de, disons, 5 pour cent du PIB par tête, tout en produisant des niveaux de résultats potentiellement équivalents pour les enfants, ces programmes présentent un ratio coût-bénéfice estimé à 3,1, ce qui implique que les bénéfices (en dépit du fait qu'ils sont probablement sous-estimés) dépassent nettement les coûts. Lorsque l'on compare ce chiffre aux 0,88 relevés pour le préscolaire formel, il est alors indéniable que le développement des activités préscolaires dans un style communautaire bien conçu est une option à considérer sérieusement. En période de strictes restrictions des budgets publics, il convient de privilégier les programmes communautaires intégrés de santé, nutrition et éducation de la petite enfance.

Cela dit, le fait qu'il existe un bon potentiel pour la mise en place de services PDPE en communauté (compte tenu de leur coût public relativement bas et des bénéfices qu'ils sont susceptibles d'engendrer) ne veut pas forcément dire que tous les services à la petite enfance doivent adopter cette formule, ni que cette formule ne peut être modulée. En premier lieu, il importe de réfléchir aux diverses manières d'assurer ces services communautaires; ils peuvent différer en terme de conception, de type et de couverture de services offerts, mais différer également en terme de montant des contributions demandées à la communauté pour fonctionner. Par ailleurs, notons que les centres communautaires sont plus indiqués en milieu rural tandis que les structures formelles sont plus indiquées en milieu urbain. Toutefois les structures formelles peuvent être publiques tout en offrant des services gratuits ou payants afin de récupérer partiellement les coûts des structures publiques, ou privées avec possibilité pour elles d'être partiellement subventionnées par l'état. Dans l'ensemble, il existe un éventail relativement large d'options et il convient de faire des choix afin de déterminer les meilleures combinaisons et compromis entre l'objectif de fourniture de services de la meilleure qualité possible et celui de les fournir à un maximum d'enfants du pays. Ces deux objectifs sont évidemment antagoniques lorsque les moyens font défaut.

2.3 Stratégie de PDPE répondant aux besoins des 0- 3 ans et des 4 -6 ans

On distingue parmi les différentes modalités possibles, deux grands types de programmes: ceux qui s'adressent à la tranche d'âge des 0-3 ans et ceux qui ciblent les 4-6 ans.

* les programmes destinés aux tout petits sont davantage axés sur l'éducation parentale, la santé, la nutrition, et le développement psychosocial de l'enfant. Ces types de programmes sont rarement exécutés dans des centres. Ils visent principalement les parents, et dans la plupart des cas, les individus déterminants dans ces types d'intervention sont les dirigeants communautaires formés en santé et nutrition et, si possible, en développement psychosocial de l'enfant⁶.

⁶. Soucat (2003) affirme que 15 années d'expérience avec le Paquet minimum d'activités dans des pays tels que le Mali ou la Guinée ont démontré que les interventions auprès des ménages, telles que l'allaitement exclusif et les bonnes pratiques en matière de régime alimentaire; la prise en charge à domicile pour des affections courantes telles que la diarrhée et les IRA; les comportements sexuels sans risque, l'utilisation des moustiquaires ont un impact significatif sur la mortalité des moins de cinq ans ou le développement nutritionnel de l'enfant.

* en revanche, l'approche reposant axée sur les centres vise à mieux répondre aux besoins des 4 à 6 ans; le programme repose alors sur la socialisation de l'enfant (coopérer au sein d'un groupe, respecter la discipline et les règles) et vise à favoriser son développement cognitif (aptitudes spatiales et psychomotrices, langage codage et transfert d'informations,...).

Il arrive néanmoins, (et c'est l'approche qui s'est avérée la plus efficace) que l'on combine les deux démarches. En effet, les parents de la tranche d'âge des 4 à 6 ans ont bien souvent des tout petits ou des nourrissons à la maison, et cette combinaison d'approches permet alors de faciliter le ciblage et le suivi des programmes d'éducation parentale et de proximité menées en dehors du centre. En pratique, les mêmes individus peuvent enseigner aux enfants de 4-6 et dispenser parallèlement à cela, les enseignements appropriés aux parents sur la façon d'adopter des comportements qui sont plus appropriés pour le développement harmonieux de leurs enfants de 0-3 en leur fournissant le matériel indiqué à cet effet.

2.4 Gestion de la sélectivité dans la conception et la mise en œuvre des programmes

La sélectivité deviendra vraisemblablement une thématique cruciale dans la formulation des programmes de PDPE dans les années à venir dans la région Afrique. La sélectivité découle de deux raisons par ailleurs complémentaires:

* la première est que l'extension de la couverture des services PDPE que nous appelons tous de nos vœux se fera, par nécessité, de façon progressive au fil du temps; puisque la couverture se situe à moins de cinq pour cent dans la plupart des pays de la région, cela signifie que la couverture universelle ne pourra être envisagée que sur le long terme; pour un très grand nombre de pays, parvenir à une couverture de 25 à 30 pour cent à l'horizon 2015 ou 2020 serait déjà un grand pas en avant. Dans cette situation, le cruel dilemme sera de déterminer qui inclure ou exclure du programme. L'expérience des systèmes sanitaires et éducatifs, où cette problématique de la sélectivité a été souvent traitée de façon implicite, mérite d'être rappelée: les systèmes ont commencé à desservir la population dont la demande était élevée et pour lesquelles la logistique posait moins de problème; il en résulte que les services ont d'abord été, de facto, offerts aux enfants urbains les plus favorisés; puis aux populations moins favorisées après extension de ces systèmes. En 2005, les populations pauvres et rurales constituent le gros du peloton de ceux qui sont encore exclus des services de santé et d'éducation (ou qui reçoivent des services de piètre qualité): la répartition socio-géographique actuelle du préscolaire dans la plupart des pays est une illustration de cette approche implicite de la question de sélectivité dans l'offre de services. L'objectif de Dakar précise que la PDPE doit cibler tout particulièrement "les enfants vulnérables et défavorisés". Si nous comptons prendre cet objectif au sérieux, il convient de faire en sorte que les programmes de PDPE abordent de façon explicite cette question de sélectivité, en établissant des critères de façon transparente et positive et en mettant en œuvre les activités en conséquence.

Le second aspect de la sélectivité est que, en dehors de la couverture, les services sont susceptibles de différer tant en nature qu'en tarifs appliqués aux usagers en fonction de leurs caractéristiques. A titre d'exemple, certains pays peuvent décider de mettre en place un paquet commun de services de base pour tous les enfants du programme, mais en offrant des

services supplémentaires pour une catégorie donnée, ceux par exemple, qui évoluent dans des conditions difficiles de façon générale ou particulière (l'une d'entre elle peut être la nutrition). De même, les services offerts peuvent être les mêmes mais bénéficier de niveaux de subvention différents en fonction de circonstances particulières; par exemple, certaines communautés peuvent être sollicitées pour apporter une contribution (en nature ou en espèces) au financement de certains biens et services (la construction d'un bâtiment pour abriter les activités des 4-6 ans ou la rémunération du notable de la communauté chargé d'enseigner aux enfants ou de fournir les conseils aux parents), tandis que dans d'autres cas, les communautés obtiendront gratuitement ces biens et services.

Une fois de plus, pour ces deux aspects de la sélectivité, il est possible d'envisager ici aussi toute une gamme de mécanismes possibles, et des décisions structurelles devront intervenir, de façon à concevoir le contenu et le champ d'application du programme de PDPE .

3. Quelles sont les incidences des décisions structurelles en termes de coûts?

Après avoir abordé certains des éléments qui déterminent l'ossature du programme de PDPE envisagé, il n'est pas superflu d'en chiffrer les coûts. Cette étape est indispensable car une chose est d'imaginer de fantastiques programmes, mais une autre de déterminer dans quelle mesure le programme envisagé demeurera un vœu pieux ou a toutes les chances de voir le jour. A cette fin, il convient d'intégrer deux éléments à la réflexion. Le premier est la détermination du coût, et le second la question de savoir si les ressources nécessaires sont mobilisables afin de répondre aux besoins. La question du financement est abordée au point 4 ci-dessous.

La budgétisation est un exercice nécessaire en soi si les promoteurs d'un programme souhaitent le voir exécuté un jour. Mais le chiffrage des coûts constitue également une excellente occasion de mieux cerner les contours du programme. En effet, pour chiffrer un programme, il faut rentrer dans les détails de son fonctionnement et de la façon dont les services seront concrètement organisés.

* A titre d'exemple, s'agissant de l'éducation parentale pour la tranche d'âge des 0 à 3 ans, il est indispensable de déterminer avec suffisamment de précision i) qui fournira ce service? ii) comment cette personne sera formée et rémunérée (puis qui seront les formateurs et les conseillers et quel sera le coût de leurs services?) iii) A combien de parents un notable de communauté pourra t-il probablement dispenser les conseils? iv) combien de temps devra t-il/elle consacrer à cette activité? v) quel type de compensation serait indiqué afin d'attirer les volontaires et permettre le contrôle qui se doit sur les services offerts? Et vi) comment répartir les frais de dédommagement au notable de communauté entre les bénéficiaires (la communauté) et le programme (l'état).

* Autre exemple possible: l'intégration d'un volet nutrition dans le programme. Il est important de déterminer la proportion de la population déjà couverte en général par le programme et qui serait susceptible de bénéficier de ce volet nutrition; s'agit-il de l'ensemble de la population, ou seulement de 50 ou 20 pour cent de cette population? En cas de sélectivité, quels sont les critères appliqués afin d'identifier les bénéficiaires? Ensuite, quel est le contenu du paquet nutrition et son estimation de coût par enfant couvert?

Ce type de détails sur la façon dont les services seront prestés concerne tous les aspects prévus du programme. Bien entendu, on peut y réfléchir à tous les stades de la formulation du programme mais dans un sens, il est plus naturel de les aborder au stade de la budgétisation. Il est d'autant plus intéressant de réfléchir à ces volets à ce stade qu'il existe un vaste éventail de possibilités de mise en œuvre de tout programme donné, avec des incidences notables sur le coût. A titre d'exemple, supposons que nous envisageons le cas d'une garderie communautaire pour les 4-6 ans. Nous savons de façon générale qu'un leader communautaire doit prendre en charge un groupe d'enfant et doit être, d'une quelconque façon, dédommagé pour ce service; or, selon le nombre d'enfant dont elle (il) s'occupera, le coût unitaire par enfant peut varier de façon significative; donc, puisque les ressources sont comptées, un coût unitaire élevé impliquera une faible couverture, tandis qu'une baisse dans le coût unitaire permettra d'accueillir un plus grand nombre d'enfant dans ce programme. En somme, "de petites décisions de logistique" sont susceptibles d'avoir des incidences majeures sur le programme lui-même.

Prenons un petit exemple numérique pour illustrer ce cas de figure. Nous partons d'une hypothèse de variation tant dans le nombre moyen d'enfants par leader communautaire que dans le niveau moyen de dédommagement offert; nous supposons en outre qu'il n'existe aucun autre coût à prendre en compte et que le montant total des ressources pour le programme est fixe. Le Tableau 5 présente la gamme de solutions possibles, en partant du postulat que nous sommes dans un pays dont le PIB par tête est de 300\$US et le budget ordinaire annuel pour les services de PDPE est d'un million de dollars US.

Tableau 5: Exemple fictif d'un programme avec différents niveaux de coût unitaire et de couverture en fonction de choix concrets de mise en oeuvre

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4
Dédommagement du leader communautaire (unité PIB par tête)	0,7	0,7	1,2	1,2
Nombre moyen d'enfants par leader communautaire	30	20	20	30
Coût par enfant (unité PIB par tête)	0,023	0,035	0,060	0,040
Nombre d'enfants dans le programme	142 857	95 238	55 556	83 333

Les chiffres du tableau 5 indiquent clairement que des choix concrets, même dans une fourchette raisonnable, peuvent entraîner des conséquences radicalement différentes. Entre les cas 3 et 1, le coût unitaire varie pratiquement d'un facteur 3 (2,3 pour cent du PIB national par tête dans le cas 1 contre 6,0 pour cent du PIB par tête dans le cas 3) ce qui signifie que le programme couvre près de trois fois plus d'enfants (avec les paramètres employés dans le cas 1) que dans le cas 3, compte tenu des contraintes budgétaires.

Il convient également de prendre en compte le fait que le programme PDPE national en question est composée d'un certain nombre de services, et que, pour chacun d'entre eux, il existe un certain nombre de paramètres qui entrent en ligne de compte. Certains services peuvent être abandonnés ou ajoutés et chaque service peut être dans la pratique organisé de différentes façons. Dans ces circonstances, il est fortement recommandé d'effectuer un

chiffrage des coûts du programme de façon structurée, qui intègre les variations et en déduit les coûts de façon "mécanique". Pour ce faire, nous estimons qu'il est indispensable de recourir à un modèle de prévision des coûts. La Banque Mondiale a mis au point une structure standard à cet effet, mais une expérience récente au Burkina Faso et en Gambie a démontré que i) la structure devait être adaptée afin de cadrer avec les réalités locales et les spécificités du programme envisagé pour chaque pays, ii) que cette adaptation étaient relativement aisée à réaliser et iii) que cet outil était un excellent instrument tant pour aider les équipes nationales (y compris leurs partenaires internationaux) à organiser leur réflexion sur le programme que pour définir les paramètres clés (en manipulant le modèle et expérimentant l'impact sur le coût en fonction des différents modes d'exécution des services) et parvenir à des estimations de coûts qui soient fiables.

4. Le programme est-il abordable? Qui doit le financer? Problématique de la pérennité financière

Il est déterminant de procéder à la budgétisation des coûts d'un programme (ou de programmes alternatifs); toutefois, la question épineuse qui se pose est de déterminer dans quelle mesure les coûts seront couverts, et dans la mesure du possible, trouver les voies et moyens de financer les activités prévues au programme.

Rappelons au lecteur que seul ce que nous incluons dans la dénomination "activités de PDPE spécifiques" doit être chiffré et faire l'objet d'une recherche de financement; les "activités contextuelles" sont censées être financées sur leurs propres sources.

Pour les activités relevant spécifiquement de la PDPE, deux sources de financement viennent à l'esprit; la première relève du secteur éducatif général, puisque le préscolaire reste une composante du système éducatif global. Il est évident que le préscolaire ne peut prétendre obtenir une large proportion du budget compte tenu des sollicitations découlant de l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire à l'horizon 2015 et de celles qui découlent de l'enseignement secondaire qui doit faire face à une demande accrue (sans parler des sollicitations pour l'enseignement technique et professionnel ainsi que pour l'enseignement supérieur). Néanmoins, ce budget est relativement important (il s'agit généralement du premier poste budgétaire du pays en terme de montant), de sorte que même un infime pourcentage de ce dernier pourrait contribuer à développer les services préscolaires. Il est difficile de proposer un chiffre standard comme pourcentage acceptable. Ceci dépend de toute évidence de la mesure dans laquelle les décideurs sont convaincus que le préscolaire constitue un bon investissement pour le pays (et c'est là qu'intervient le plaidoyer). Le préscolaire étant un objectif du forum de Dakar, il semble qu'un engagement à hauteur de 5% du budget ordinaire total de l'éducation en 2015 soit un objectif atteignable. Un chiffre inférieur à 5 pour cent ne serait pas compatible avec les objectifs de Dakar et supérieur à 7 ou 8 pour cent serait certainement improbable, compte tenu de la concurrence entre secteurs scolaires pour attirer les ressources et la limitation de ces dernières (tant au plan intérieur qu'extérieur).

Notons toutefois que, si tout programme de PDPE prévoit naturellement des services de type préscolaire, ces programmes dépassent le cadre du préscolaire. C'est la raison pour laquelle la

quête de financement va au-delà du secteur éducatif. Dans la mesure où il est malaisé de définir un budget particulier en liant les activités et dans la mesure où elles sont potentiellement exécutables selon des mécanismes divers, il est probablement préférable de simplement définir une enveloppe pour le financement du programme de PDPE (qui n'est pas, pour sa part, comprise dans le budget de l'éducation) et de le rattacher au budget du ministère des affaires sociales ou de la jeunesse et de la famille ou de tout autre organisme analogue en fonction des dispositifs existant au sein du gouvernement. En termes de montant jugé raisonnable, une fois de plus, il n'existe pas de norme standard. Il est possible de proposer un chiffre repère qui se situerait autour d'un dixième de pourcentage du PIB de tout pays donné. Ceci représenterait environ 5 pour cent du budget de santé type d'un pays d'Afrique subsaharienne type.

Dans la mesure où les chiffres prudemment avancés ici (objectif de 5 pour cent du budget de l'éducation en 2015 et de 0,1 pour cent du PIB à la même date) sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, il serait plus sûr d'analyser la pérennité financière des programmes de PDPE à différents niveaux de mobilisation des ressources. Il convient aussi de souligner à quel point les montants des ressources destinées à la PDPE sont sensibles aux petites variations de paramètres indiqués ci-haut. A titre d'exemple, dans un pays d'Afrique subsaharienne type, si la PDPE obtient 4 pour cent du budget de l'éducation et 0,007 pour cent du PIB, cela signifierait que les ressources publiques allouées au programme de PDPE pourraient s'élever à 0,21 pour cent du PIB; mais que ce chiffre pourrait être accru de plus de 50 pour cent pour atteindre 0,33 du PIB si 6 pour cent du budget de l'éducation était consacré au préscolaire et 0,12 pour cent du PIB était alloué au ministère des affaires sociales pour les activités de PDPE.

Une extension du modèle de détermination des coûts à la mobilisation des ressources sera certainement de nature à assister les équipes nationales. Il s'agit d'une fonctionnalité du modèle de détermination des coûts proposé par la Banque Mondiale. Grâce à cet outil, les équipes nationales sont capables d'ajuster les programmes de PDPE susceptibles d'être proposés aux variations de niveau de mobilisation des ressources. Si l'équipe a déjà déterminé les meilleurs dispositifs opérationnels pour la production de services PDPE, l'ajustement aux différents niveaux de mobilisation de ressources implique donc une variation dans la couverture de la population susceptible de jouir de ces services en 2015. Si les ressources sont réellement limitées, l'équipe nationale peut également revoir les choix de départ et ajuster la qualité (ou certaines des caractéristiques ou paramètres de la prestation des services) de sorte à maintenir un niveau minimum de couverture. La documentation de ces compromis constitue un élément déterminant du rapport présenté au décideur, car cela lui permettra d'appréhender ce qui pourrait être acquis en accroissant légèrement les ressources ou perdu en terme de couverture et/ou de qualité des services si le montant des fonds publics mobilisés pour la PDPE étaient trop réduits.

REFERENCES

- . Bruns, B., Mingat, A. et R. Rakotomalala, A Chance for Every Child: Achieving Universal Primary Education by 2015; Banque Mondiale, 2003
- . UNESCO : Early Childhood Development: Laying the Foundations of Learning, 1999
- . Eming Young, M., Early Childhood Development: Investing in the Future. Directions in Development, Washington, DC, Banque Mondiale, 1996.
- . Evans, J. Myers R.G. and Ifeld, E., Early Childhood Counts: A programming Guide on Early Childhood Care for Development. Washington, DC, Banque Mondiale, 2000
- . Haveman, R. and Wolfe, B. 1995, “The Determinants of Children’s Attainments: A Review of Methods and Findings”, Journal of Economic Literature, 33 (4), 1995
- . Hyde, K. Investing in Early Childhood Development: The Potential Benefits and Costs Savings, Groupe de Travail sur la PDPE, 2005
- . Jaramillo, A. and Tietjen, K. “Early Childhood Development in Africa: Can we do more for less? A Look at the impact and implications of Préscolaire in Cape Verde and Guinea”; Africa Region, Human Development Working Paper Series, Banque Mondiale, 2001
- . Lokshin, M., M. Glinskaya and Garcia, M., “The effect of Early Childhood Development Programs on Women’s Labor Force Participation and Older Children’s Schooling in Kenya”; Policy Research Working Paper 2376, Banque Mondiale, 2000
- . Meyers, C., The Case of Pre-primary Education: The Cost Effectiveness of Shishu Kaksha Centers, Nepal, in Evans, J. Myers, R.G. And Ifeld E. 2000 Early Childhood Counts: A Programming Guide on Early Childhood Care for Development; Washington, DC, Banque Mondiale, 1998
- . Mingat, A. and B. Suchaut, Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative; Bruxelles, De Boeck Université, 2000
- . Myers, R.G., Summary: The EFA Global Thematic Review of Early Childhood Care and Development, Elaboré pour le groupe consultatif sur la PDPE, 2000
- . Scheinhart, L., Barnes, H. and D. Weikart, Significant Benefits: The High/Scope Pery Préscolaire Study Through Age 27; Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press, 1993
- . Soucat, A., Van Lerberghe, W., Diop F., Nguyen, SN. and Knippenberg, R., Marginal Budgeting for Bottlenecks : A new Costing and Resource Allocation Practice to Buy Health Results. (In Press)
- . Van der Gaag, J. and J.P. Tan, The Benefits of Early Childhood Development Programs: And Economic Analysis, The Banque Mondiale, 1998