

**Un bon départ:
Education et éducateurs
de la petite enfance**

**Rapport soumis aux fins de discussion
lors du Forum de dialogue mondial
sur les conditions d'emploi du personnel
de l'éducation de la petite enfance
(22-23 février 2012)**

Genève, 2012

Copyright © Organisation internationale du Travail 2012

Première édition 2012

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Un bon départ: Education et éducateurs de la petite enfance, Forum de dialogue mondial sur les conditions d'emploi du personnel de l'éducation de la petite enfance, 22-23 février 2012, Bureau international du Travail, Département des activités sectorielles, Genève, BIT, 2012.

ISBN 978-92-2-225758-4 (imprimé)

ISBN 978-92-2-225759-1 (pdf Web)

Egalement disponible en anglais: *Right beginnings: Early childhood education and educators*, ISBN 978-92-2-125758-5 (imprimé), ISBN 978-92-2-125759-2 (pdf Web), Genève, 2012, et en espagnol: *Un buen comienzo: La educación y los educadores de la primera infancia*, ISBN 978-92-2-325758-3 (imprimé), ISBN 978-92-2-325759-0 (pdf Web), Genève, 2012.

Photographies de la première page de couverture: en haut à gauche, ville de Quezon, Philippines: BIT/A. Ganal; en bas à gauche, Bogota, Colombie: UNESCO/Alejandra Vega Jaramillo; à droite, Clarendon, Jamaïque: UNESCO/Gary Masters

Photographie de la deuxième page de couverture: Clarendon, Jamaïque: UNESCO/Gary Masters

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

	<i>Page</i>
Remerciements	v
Introduction	1
Contexte	1
Champ d'étude	1
Terminologie et définitions	2
1. Finalité et évolution de l'éducation de la petite enfance	5
Pourquoi l'éducation de la petite enfance est-elle importante?.....	5
Origines de la théorie et de la pratique de l'éducation de la petite enfance	6
La structuration de l'éducation de la petite enfance	7
L'enfant a des droits.....	8
Interventions dans la petite enfance: Les moments propices	8
Intervenir à temps	8
Il est important de commencer dès le plus jeune âge.....	9
Préparation à l'école et réussite scolaire	9
L'intérêt économique de l'investissement dans l'EPE.....	11
2. Tendances, enjeux et politiques	13
Schémas, tendances et projections de croissance de l'EPE	13
Projection de la demande future d'EPE	16
Une offre à la fois publique et privée.....	17
Le rôle du secteur privé dans l'EPE.....	19
L'investissement dans l'EPE: Financement et coûts.....	21
Financement externe: Aide des donateurs aux pays en développement	26
Gouvernance et administration	27
Accès et qualité	28
Accès.....	28
Qualité.....	33
Politiques nationales	34
Mesurer et suivre l'évolution de l'EPE: La collecte des données et ses difficultés	37
3. Formation initiale et perfectionnement professionnel des éducateurs de la petite enfance.....	38
Qualifications: Problèmes d'ordre qualitatif et quantitatif.....	38
Politique en matière de programmes d'EPE: Cadres pédagogiques et plans éducatifs.....	42
Qualifications et formation initiale	44
Formation d'enseignants auxiliaires, locaux et contractuels	46
Actualiser les compétences du personnel des services de la petite enfance.....	47
Perfectionnement professionnel	48

	<i>Page</i>
4. Conditions d'emploi dans l'éducation de la petite enfance.....	51
Chiffres et tendances de l'emploi.....	51
Profil du personnel de l'EPE, difficultés de recrutement et d'affectation.....	52
Compétences des enseignants et groupes d'âge.....	52
Disparité villes-campagne.....	53
Diversité linguistique et ethnique	53
Equilibre hommes-femmes	53
Répartition par âge.....	56
Corriger les déséquilibres au sein du personnel.....	56
La rémunération dans l'EPE	56
Organisation de l'enseignement et environnement d'apprentissage	58
Durée du travail	58
Nombre d'enfants par enseignant ou membre du personnel.....	61
Santé et sécurité	62
L'importance des infrastructures	63
5. Le dialogue social dans le domaine de l'éducation de la petite enfance	64
Qu'entend-on par dialogue social?.....	64
Le recours au dialogue social dans le secteur de l'EPE	64
Nature et étendue du dialogue social dans l'EPE	65
De nouvelles chances à saisir et de nouveaux défis à relever	68
6. Remarques finales: Perspectives d'avenir	69
Références	71

Remerciements

Le présent rapport, élaboré dans le cadre du Programme des activités sectorielles du Bureau international du Travail (BIT), est publié sous l'autorité du Directeur général du BIT. Bill Ratteree, spécialiste du Secteur de l'éducation au sein du Département des activités sectorielles (SECTOR), en a assuré la coordination et assume la responsabilité de son contenu rédactionnel. Alec Fyfe, spécialiste international de l'éducation, en a élaboré les versions préliminaires. Roosa Mäkipää, assistée de Keqin Wei et d'Eleanor Ktisti, qui travaillent tous pour SECTOR, a administré l'enquête réalisée par le BIT aux fins de ce rapport, effectué un travail de recherche considérable et apporté une aide rédactionnelle.

John Myers de SECTOR, Minawa Ebusui du Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE), Daniel Vaughan-Whitehead du Programme des conditions de travail et d'emploi (TRAVAIL), Margherita Licata du Programme de l'OIT sur le VIH/sida et le monde du travail (ILO/AIDS) et Paula Robinson de l'Equipe d'appui technique de l'OIT au travail décent et bureau de pays de l'OIT pour les Caraïbes ont donné de précieux avis sur les sujets traités.

Le contenu a été enrichi également par les réponses à une enquête sur les grands thèmes du rapport ainsi que par des échanges directs avec des agents ministériels ou des organismes gouvernementaux chargés de l'éducation et de la protection de la petite enfance dans les pays suivants: Antigua-et-Barbuda, Argentine, Autriche, Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles), Bhoutan, Burkina Faso, Danemark, Finlande, Jamaïque, Kazakhstan, Liban, Luxembourg, Maldives, Monténégro, Népal, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Slovaquie, Sri Lanka, Suriname et Yémen. De plus, des informations ont été recueillies auprès de syndicats d'enseignants du Ghana, de Nouvelle-Zélande et de Norvège.

A noter aussi la précieuse contribution de fonctionnaires d'organisations internationales et d'experts sur le terrain tels que Patience Awopegba, Massimo Amadio, Jenelle Babb, Nicole Bella, Maria Rosa Blanco Guijarro, Carolina Jerez Henríquez, Yoshie Kaga et Anaïs Loizillon ainsi que Karen Moore et Lucio Sia de l'UNESCO et Sian Gale Williams de l'UNICEF.

La production de ce rapport a été assurée par les unités du BIT qui sont chargées de l'édition, du traitement de texte, de la traduction, de la conception et de l'impression.

Le BIT remercie tous ceux qui ont d'une manière ou d'une autre participé à l'élaboration de la présente publication.

Le commencement en toute œuvre est ce qui importe le plus.

Platon

Respectez l'enfance.

Rousseau

Introduction

Contexte

Le présent rapport résulte des consultations informelles organisées au BIT en octobre 2008 et novembre 2009 par l'intermédiaire de l'organe consultatif du secteur éducation et recherche. Dans ses recommandations, approuvées par le Conseil d'administration du BIT, l'organe consultatif invitait le Bureau à préparer en 2011 une étude internationale sur l'éducation de la petite enfance (EPE), et plus particulièrement sur l'emploi et l'environnement de travail dans ce secteur. Ayant constaté le déficit de données internationales sur le sujet, l'organe consultatif a recommandé que cette étude porte sur les effectifs employés dans le secteur et leurs différents profils (y compris sous l'angle de la répartition hommes/femmes), la formation et les qualifications, le recrutement et les affectations, ainsi que les salaires et les conditions de travail tout en établissant une comparaison entre les services publics et privés ainsi qu'avec d'autres niveaux d'enseignement.

A sa 311^e session (juin 2011), le Conseil d'administration du BIT a confirmé la décision prise en mars 2011 d'organiser un Forum de dialogue mondial sur les conditions d'emploi du personnel dans l'éducation de la petite enfance au cours du premier semestre de 2012, et non en 2013 comme cela avait été initialement proposé. Il a alors fixé la composition du forum et décidé que les participants se pencheraient sur les questions qui font l'objet du présent rapport.

Champ d'étude

Les éléments d'information analysés dans le présent rapport démontrent que l'éducation de la petite enfance est un moyen peu coûteux de prévenir ou de corriger les retards d'apprentissage et les handicaps engendrés par la pauvreté et une situation socio-économique défavorable. Ce rapport confirme la thèse de nombreux analystes, selon laquelle l'EPE présente à court et à long terme des avantages non négligeables tant pour l'individu que pour la société.

Il pose en particulier qu'investir dans l'EPE doit être considéré comme une démarche d'utilité publique, plus rentable que les interventions ciblées sur les enfants plus âgés. Pour faciliter l'accès à l'EPE et en améliorer la qualité, il est indispensable de recruter et fidéliser un personnel suffisant, bien formé et motivé. La question du statut et des conditions de travail des éducateurs – question qui englobe celle de la nature et de la portée du dialogue social nécessaire pour associer les éducateurs aux grandes décisions concernant l'EPE – est donc au cœur de ce rapport.

Les auteurs passent en revue l'offre éducative, les politiques, les structures et les ressources humaines consacrées à la petite enfance, dans les années qui précèdent l'entrée dans l'enseignement primaire. L'idée est de couvrir tous les pays, des plus riches, dotés de

systèmes d'EPE développés, aux plus pauvres, où l'offre conventionnelle ou non est à l'état embryonnaire. Néanmoins, compte tenu de cette disparité de l'offre et surtout des chiffres et des données qualitatives, il était inévitable qu'un plus grand nombre de pays avancés sur les plans social et économique soient pris en compte. L'un des principaux constats du rapport a précisément trait à la pauvreté et au caractère inégal des données, surtout en ce qui concerne le cœur du sujet, à savoir la question des éducateurs, de leur formation, de leur statut et de leurs conditions de travail, ce qui a incité les auteurs à inviter les pays et les organisations internationales à accroître et systématiser leurs efforts.

Le rapport comprend six chapitres. Le premier traite de la finalité de l'EPE, de son évolution et de la progression de l'offre à l'échelle mondiale. Le deuxième chapitre traite de l'offre publique et privée, du financement et de l'administration ainsi que de l'accès et de la qualité. Le troisième fait le point sur les tendances et les enjeux de la formation et du perfectionnement professionnel des enseignants. Le quatrième porte sur le statut et les conditions de travail des éducateurs de la petite enfance, et le cinquième sur le dialogue social dans ce secteur. Le sixième propose quelques remarques finales.

Terminologie et définitions

A l'immense diversité des services de protection et d'éducation de la petite enfance correspond une diversité équivalente des termes utilisés pour désigner ces services. Les appellations varient en effet d'un pays et d'une institution internationale à l'autre: protection et éducation de la petite enfance (PEPE), éducation et protection de la petite enfance (EPPE), développement de la petite enfance (DPE) et éducation de la petite enfance (EPE). C'est ce dernier sigle que nous utiliserons ici en mettant l'accent sur le volet éducation de ces services plutôt que sur la notion plus large de «protection» et d'éducation.

Il convient également de noter que, dans le cadre du présent rapport, l'expression «éducation de la petite enfance» désigne certes les services destinés à l'ensemble du groupe d'âge des moins de 6 ans, étant entendu qu'elle renvoie davantage au volet éducatif qu'à la composante «protection», mais que l'éclairage est placé sur le groupe des 3 à 6 ans (sur lequel portent la plupart des informations disponibles): d'où l'emploi, lorsqu'il sera question des enfants de cette tranche d'âge, du terme d'«éducation préprimaire», conforme à l'usage en vigueur à l'UNESCO.

Aux fins du présent rapport, l'éducation de la petite enfance englobe toutes les formes d'éducation dispensées avant l'âge de l'entrée dans l'enseignement primaire (6 ans dans la plupart des pays) dans différents types d'établissement – crèches, garderies, pouponnières, jardins d'enfants, écoles maternelles, par exemple. Il convient d'établir à cet égard une distinction entre le groupe des moins de 3 ans et celui des 3 à 6 ans et, de ce fait, entre les structures d'accueil destinées au premier groupe et les écoles pour le second. Un pays sur deux environ a des programmes d'EPE destinés aux moins de 3 ans, qui assurent généralement des services de garde et, parfois, des services de santé et des activités éducatives dans des crèches, des garderies et des écoles maternelles. Dans la plupart des cas, ces programmes sont mis en œuvre par des établissements privés. Les programmes d'éducation préprimaire, qui s'adressent principalement au groupe des 3 à 6 ans, préparent ces enfants à un environnement scolaire, c'est-à-dire ménagent une transition entre le foyer et l'école, et sont dénommés école maternelle, éducation préscolaire (appellation la plus usitée), jardin d'enfants, éducation de la petite enfance ou encore enseignement préparatoire ou initial.

Lors du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar en 2000, les participants ont inscrit dans une catégorie à part les programmes d'EPE non conventionnels qui proposent, dès l'âge de 3 ans, des activités d'apprentissage organisé à

raison de deux heures par jour et de 100 jours en moyenne par an. On constate ainsi que l'éducation de la petite enfance représente une gamme complète de dispositifs interconnectés, mis en place par toute une série d'acteurs: pouvoirs publics, organisations non gouvernementales, prestataires privés, collectivités et parents dans des structures diverses allant du centre d'accueil à la salle de classe.

La diversité de ce secteur se reflète aussi dans les catégories de professionnels employés dans les programmes et institutions de la petite enfance – éducateurs de la petite enfance, pédagogues, assistantes maternelles, jardinières d'enfants, auxiliaires de puériculture, agents de service en crèche, aides bénévoles, pour n'en citer que quelques-uns. On est relativement peu renseigné sur les personnels qui s'occupent des très jeunes enfants (moins de 3 ans), en particulier dans les pays en développement. Les parents (la mère le plus souvent) et les acteurs locaux jouent un rôle important dans les programmes de la petite enfance, surtout dans les pays en développement et les zones rurales. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont des programmes qui aident les parents à assumer le mieux possible leur rôle de premiers éducateurs. Dans le présent rapport, les termes «enseignant» ou «personnel enseignant» désignent principalement les personnes qui travaillent dans les structures d'EPE de type classique. Dans certains pays, le secteur de la petite enfance emploie, outre le personnel enseignant, des aides éducateurs, des cuisiniers, des infirmiers, des psychologues et autres spécialistes ainsi que des agents de service.

Dans environ 85 pour cent des pays, la participation à l'éducation préprimaire n'est pas obligatoire (UNESCO 2007, p. 137). En moyenne, les programmes préprimaires sont prévus pour les 3 à 5 ans. Notons que la scolarisation préprimaire tend à devenir obligatoire, qu'elle est généralement plus courte – un ou deux ans – dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, dans les Etats arabes et en Asie de l'Est ainsi que dans le Pacifique, et que les groupes d'âge visés sont définis de façon moins stricte que pour l'enseignement primaire ou secondaire.

Il va de soi que la conception et les méthodes d'éducation de la petite enfance varient selon les traditions locales, les cultures, les structures familiales et l'organisation de l'enseignement primaire. Le présent rapport tient implicitement compte de phénomènes tels que l'évolution des structures familiales et la valorisation de la diversité qui en découle dans un monde de plus en plus multiculturel.

1. Finalité et évolution de l'éducation de la petite enfance

Pourquoi l'éducation de la petite enfance est-elle importante?

1. Investir dans la petite enfance est un choix aussi rationnel qu'avisé. Les partisans de ce choix soutiennent, sur la base de données de plus en plus probantes, que l'éducation de la petite enfance (EPE) doit figurer parmi les grandes priorités nationales de développement car elle contribue à enrayer le cycle de la pauvreté, ce vers quoi tendent les objectifs de l'Education pour tous et du Millénaire pour le développement (Naudeau et coll. 2011, p. xiv; UNESCO 2011a, p. 32).
2. De même que l'enfant effectue ses premiers apprentissages avant d'entrer à l'école, les atouts et les handicaps qui influenceront sur le cours de sa vie existent peut-être déjà au moment où il met pour la première fois le pied dans une salle de classe. Si la prime enfance est une période de la vie qui renferme un riche potentiel de croissance et de développement, c'est aussi une période pendant laquelle les enfants risquent d'être laissés pour compte. Tel est souvent le cas dans les pays très pauvres et même dans les pays riches, au sein des catégories sociales les plus défavorisées (encadré 1.1). L'extrême pauvreté menace quatre enfants sur dix dans les pays en développement, et la pauvreté relative peine à reculer dans nombre de pays développés (UNESCO 2007, p. 12). Dans les deux cas, les enfants issus des groupes sociaux défavorisés ont tout à gagner d'une scolarisation précoce.

Encadré 1.1

Aucun enfant laissé pour compte: L'expérience des pays de l'OCDE

Une étude réalisée en 2010 par l'UNICEF examine les résultats auxquels 24 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont parvenus pour réduire les inégalités au bas de l'échelle en comparant la situation des enfants plus défavorisés que 90 pour cent des autres enfants à la situation de ceux qui se trouvent dans la position médiane. L'étude, qui se fonde sur des données relatives à la période 2006-2008, et ne rend pas compte de l'impact de la crise économique et financière qui a éclaté à la fin de 2008, conclut que les inégalités dans la partie inférieure de la distribution ont augmenté de façon constante au cours des trente dernières années dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour ce qui est des résultats scolaires, par exemple, les élèves italiens, autrichiens français et belges du dixième centile s'écartent beaucoup plus de la médiane que nécessaire, l'écart le plus faible étant constaté en Finlande, en Irlande, au Canada et au Danemark.

Source: UNICEF 2010.

3. La scolarisation précoce est en effet d'une importance capitale. Les compétences acquises dès le plus jeune âge constituent le socle des futurs apprentissages et la clé de la réussite sur le marché du travail, ce qui fait de la petite enfance une période cruciale, pendant laquelle se constitue le capital humain (Naudeau et coll. 2011, p. xiii). De fait, tout retard dans le développement cognitif ou général de l'enfant avant l'entrée dans l'enseignement primaire a souvent des répercussions durables, préjudiciables autant pour les enfants et les familles que pour l'ensemble de la société. De plus, remédier à ce retard sera coûteux. Inversement, l'exemple de nombreux pays montre qu'une EPE de qualité peut réduire l'inégalité des chances et atténuer la pauvreté ainsi que les désavantages d'ordre ethnique ou linguistique (UNESCO 2010a, pp. 54-55).
4. Alors que l'on sait parfaitement qu'une action éducative précoce permet de poser de solides fondements pour l'avenir, l'éducation de la petite enfance reste presque partout le

parent pauvre des systèmes éducatifs, souffrant d'une combinaison de ressources insuffisantes et de planification fragmentée (UNESCO 2011a, p. 42). Il semble même que ceux qui pourraient le plus bénéficier des programmes destinés à la petite enfance sont ceux qui en sont le plus privés. C'est le cas de la majorité des enfants pauvres des pays à revenu intermédiaire et faible (Naudeau et coll. 2011, p. xiv). La pauvreté et le faible niveau d'instruction des parents sont parmi les principaux obstacles qui barrent l'accès aux programmes d'éducation de la petite enfance (UNESCO 2010a, pp. 46 et 53-54).

5. Il est très rare, surtout dans les pays en développement, que la petite enfance soit considérée comme une priorité. Seule une minorité de pays ont des programmes éducatifs pour les tout-petits, qui couvrent au moins les deux tiers de la population: ce sont généralement des pays développés ou des anciens pays à économie planifiée (UNESCO 2007, p. 114). Qui plus est, les programmes de certains pays développés ne s'adressent pas à la totalité de la population. Dans de nombreux pays en développement, surtout en Afrique subsaharienne, les programmes destinés à la petite enfance sont réservés à une élite, les riches familles urbaines.
6. L'un des principaux obstacles tient au fait que les décideurs ne reconnaissent pas tous la nécessité des programmes d'EPE, ce qui n'est pas le cas pour d'autres grands objectifs concernant l'éducation, comme celui de l'enseignement primaire universel. La Conférence mondiale sur l'éducation et la protection de la petite enfance (EPPE), organisée sous l'égide de l'UNESCO à Moscou en septembre 2010 sous le thème «Construire la richesse de nations», a tenté de relever le niveau de priorité attaché à l'éducation de la petite enfance compte tenu des objectifs de l'Education pour tous (EPT). Le cadre d'action et de coopération de Moscou adopté par la conférence (UNESCO 2010b) met en évidence quelques grands enjeux et solutions (voir encadré 1.2).

Encadré 1.2

Cadre d'action et de coopération de Moscou: Mobiliser la richesse des nations

Le cadre d'action de Moscou contient diverses propositions concernant les mesures susceptibles d'être prises dans le domaine de l'éducation de la petite enfance, aux niveaux national et international. Par exemple:

- mettre en place les conditions humaines et matérielles nécessaires à une EPPE de qualité; des professionnels dévoués, appréciés et qualifiés, des environnements d'EPPE appropriés ainsi que des programmes et matériels adaptés au contexte;
- améliorer et étendre la formation et l'accréditation des enseignants ainsi que le perfectionnement des professionnels de l'EPPE;
- mobiliser des sources et mécanismes de financement divers et novateurs à l'appui de l'EPPE. Accroître, s'il y a lieu et à l'aide des règlements nécessaires, les ressources dans le cadre de partenariats avec le secteur privé.

Source: UNESCO 2010b.

Origines de la théorie et de la pratique de l'éducation de la petite enfance

7. Alors que certaines traditions culturelles privilégient la famille et la collectivité, le modèle dominant et la philosophie actuelle de l'EPE sont issus de cultures européennes et nord-américaines qui insistent sur les droits et le développement de chaque enfant pris individuellement (Penn 2008, pp. 19, 35). C'est en Europe, au XVII^e siècle, que l'on a pris conscience de l'influence des premières années de la vie sur le cours de l'existence. La plupart des traits considérés comme les plus caractéristiques de l'EPE contemporaine – le recours à l'expérience directe, la valorisation de l'élève, l'apprentissage actif, l'apprentissage par le jeu – trouvent leur origine dans la pensée de philosophes et

d'éducateurs européens des XVII^e et XVIII^e siècle comme le Tchèque Comenius, le Suisse Rousseau et le Suisse Pestalozzi (Cunningham 1995, pp. 17, 153).

8. Quant aux aspects pratiques, l'impulsion est donnée par un industriel socialiste britannique, Robert Owen, qui crée une école qui accueille dès l'âge de 1 an les enfants des ouvriers de sa filature de coton, ainsi que par un éducateur allemand, Friedrich Fröbel, qui concrétise ses idées en créant le «kindergarten» (jardin d'enfants) (voir Lawrence 1970, pour une histoire plus détaillée des origines de l'éducation de la petite enfance).
9. Les innovations se poursuivent au XX^e siècle, au bénéfice en particulier des tous jeunes enfants. Les idées et la pratique de l'Italienne Maria Montessori exercent à cet égard une influence décisive; cette pédagogue accorde davantage d'importance à l'apprentissage individuel qu'à l'apprentissage en classe, à l'acquisition des connaissances par l'enfant qu'à l'enseignement dispensé par le maître d'école, et insiste sur la nécessité pour l'enfant de pouvoir s'engager dans des activités librement choisies. Cette évolution trouve un large champ d'application dans certaines écoles à vocation expérimentale, comme la Summerhill School de Neill et la Beacon Hill School de Bertrand Russell, et trouve son prolongement dans les travaux sur le développement de l'enfant du psychologue suisse Jean Piaget, qui a en outre contribué à la mise en place de l'EPE dans des pays aussi lointains que le Japon (Lawrence 1970).

La structuration de l'éducation de la petite enfance

10. Au cours du XX^e siècle, les politiques publiques relatives à l'éducation de la petite enfance ont évolué sous la pression de contraintes multiples, dont les plus notables sont la paupérisation, les besoins des mères qui travaillent (surtout pendant et après la deuxième guerre mondiale), la revendication par une classe moyenne en pleine expansion d'un enseignement préscolaire de qualité et la nécessité de préparer les jeunes enfants à la scolarisation dans le primaire. A la fin du siècle, le modèle public de l'école maternelle comme lieu dispensant une éducation aux enfants de tous les milieux, dirigé par du personnel hautement qualifié était largement reconnu en Europe et en Amérique du Nord (UNESCO 2007, p. 130). Du fait de cette évolution, dénommée par l'UNICEF «La transition dans la garde et l'éducation de l'enfant» (UNICEF 2008), la majorité des enfants des pays à haut revenu passent une grande partie de leur prime enfance en dehors du foyer familial, dans une structure éducative d'un type ou d'un autre.
11. Les services d'accueil de la petite enfance sont apparus plus récemment dans les pays en développement, après 1970 en général, et pour des raisons différentes. Face à une immense population de jeunes enfants laissés pour compte, de nombreux pays en développement ont mis l'accent sur la santé du nourrisson et de l'enfant, la lutte contre la pauvreté, la mise en place de structures d'accueil sûres et peu onéreuses et la transition vers la scolarisation primaire (UNESCO 2007, p. 131).
12. Trois enquêtes parrainées par l'UNESCO, en 1961, 1974 et 1988, dégagent les grandes caractéristiques de l'accompagnement de la petite enfance. La première enquête met en évidence dans tous les pays une pénurie d'enseignants qualifiés dans le préprimaire et le faible statut fréquemment attaché à la profession. L'enquête de 1974 révèle que la quasi-totalité des pays disposent de programmes accueillant les enfants de 3 ans, mais que la couverture est restreinte et inégale dans la plupart des pays en développement. En 1988, on apprend que la moitié des pays possèdent des jardins d'enfants, que 40 pour cent sont dotés d'institutions rattachées aux écoles primaires et que la moitié des programmes d'EPE sont payants (UNESCO 2007, p. 132).
13. La Déclaration mondiale de Jomtien sur l'EPT (1990) introduit l'idée selon laquelle l'apprentissage commence à la naissance et affirme que l'EPE fait partie intégrante de

l'éducation de base et constitue un niveau d'enseignement à part entière. La Déclaration de Dakar sur l'EPT va dans le sens d'une institutionnalisation et d'une diffusion de ces conceptions et, en 2010, la Déclaration de Moscou vise à relever encore le degré de priorité attaché à l'éducation de la petite enfance. Dans l'ensemble, le XX^e siècle connaît un important essor des services d'accueil de la petite enfance, souvent mis en place et financés par des organismes privés et des associations caritatives, mais de plus en plus considérés comme relevant de la compétence des pouvoirs publics. D'où l'augmentation du nombre d'enfants qui, déjà avant l'âge de 3 ans mais plus fréquemment après, participent à des activités d'apprentissage structurées et ciblées dans ce qu'il est convenu d'appeler l'éducation de la petite enfance.

L'enfant a des droits

- 14.** L'enfant devient au XX^e siècle un détenteur de droits, parmi lesquels le droit à l'éducation, qui s'inscrivent eux-mêmes dans la notion plus vaste de «droit à l'enfance». En 1924, la Société des Nations déclare officiellement que «l'humanité se doit de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même». En 1989, les Nations Unies adoptent la Convention des droits de l'enfant, juridiquement contraignante, qui est l'instrument international relatif aux droits de l'homme le plus ratifié au monde. Cette convention met l'accent sur le droit de tous les enfants à l'éducation et invite les gouvernements, d'une part, à aider les parents et leurs représentants légaux à assumer leur responsabilité d'élever leur enfant et, d'autre part, à mettre des services et établissements de garde d'enfants à la disposition des parents, et de ceux qui travaillent en particulier. La Convention des droits de l'enfant a contribué à la conception de politiques et programmes d'EPE dans le monde entier, sans toutefois peser suffisamment sur les décisions en matière de dépenses publiques pour garantir l'exercice effectif des droits qu'elle énonce.

Interventions dans la petite enfance: Les moments propices

Intervenir à temps

- 15.** La neurobiologie et les recherches sur le cerveau nous ont récemment appris que l'architecture cérébrale de l'enfant se construit au cours des cinq premières années et qu'il existe, avant l'âge de 3 ans, des phases critiques pendant lesquelles l'enfant doit recevoir les stimuli qui sont indispensables à son développement (UNICEF 2001, pp. 14-15). Même si le cerveau a la faculté de se régénérer tout au long de la vie, et si cette faculté peut être stimulée par la réadaptation, il est généralement admis que le cerveau se développe pendant l'enfance à un rythme qui ne sera jamais plus égalé par la suite (UNICEF 2001, p. 14). Plus une société intervient tard dans la vie d'un enfant défavorisé, plus la réadaptation sera coûteuse (Naudeau et coll. 2011, p. 19).
- 16.** Les interventions précoces sont à la fois les plus efficaces et les plus économiques en ce sens qu'elles rendent moins nécessaires des actions correctives ultérieures, qu'elles ont un impact maximal sur le développement et l'apprentissage de l'enfant et qu'elles orientent de manière décisive et durable son cheminement jusqu'à l'âge adulte. Un démarrage précoce dans l'éducation est particulièrement important pour les enfants provenant de familles désavantagées. On sait en effet que, au moment de l'entrée dans le primaire, les disparités de compétences linguistiques liées au revenu familial ou à d'autres facteurs sont déjà tellement marquées que le retard de l'enfant ne pourra plus être comblé. Des études réalisées au Royaume-Uni ont montré que les notes obtenues à des tests effectués à 22 mois donnent une indication assez précise des qualifications qui seront acquises par le biais de l'éducation à 22 ans (UNESCO 2010a, p. 54). On sait également que le fait de ne

pas parler la même langue à l'école et à la maison crée d'importantes difficultés d'apprentissage pour les enfants d'immigrés.

17. Les enfants à qui l'on n'apprend pas dès le plus jeune âge à essayer de maîtriser leur comportement risquent d'être anxieux, apeurés et impulsifs et de souffrir de troubles du comportement lorsqu'ils seront en âge d'être scolarisés (UNICEF 2001). Dès lors, les programmes d'éducation de la petite enfance, outre les bienfaits qu'ils sont susceptibles d'apporter à l'ensemble de la population enfantine, peuvent compenser les conséquences néfastes de situations familiales conflictuelles, d'un déficit de stimulation ou de carences nutritionnelles – autant de menaces pour le développement de plus de 200 millions d'enfants dans les pays en développement (Naudeau et coll. 2011, p. 37).

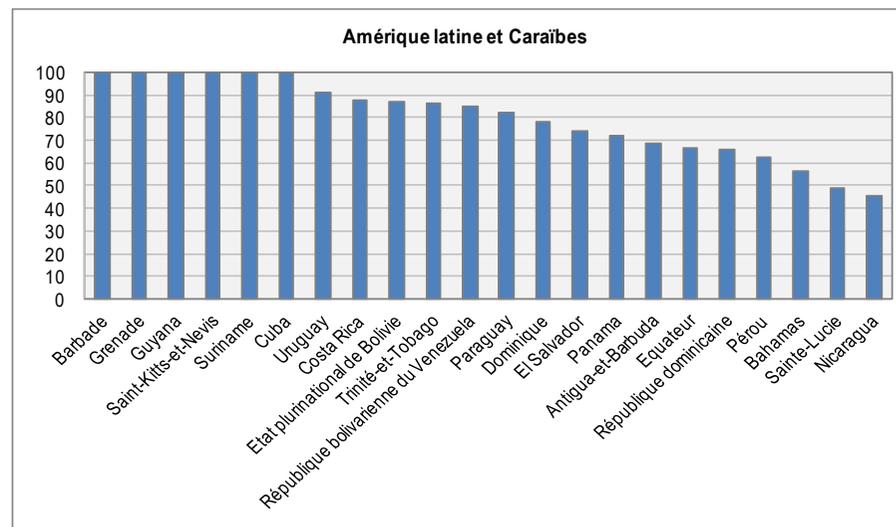
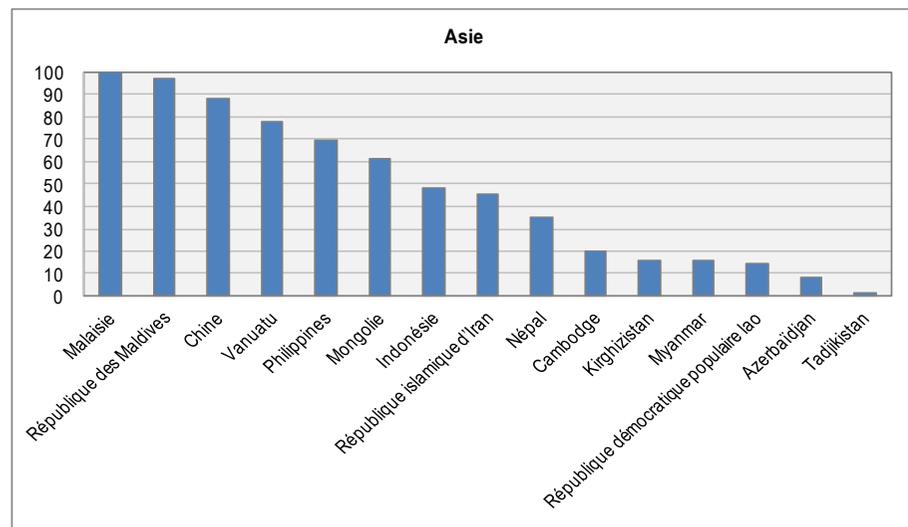
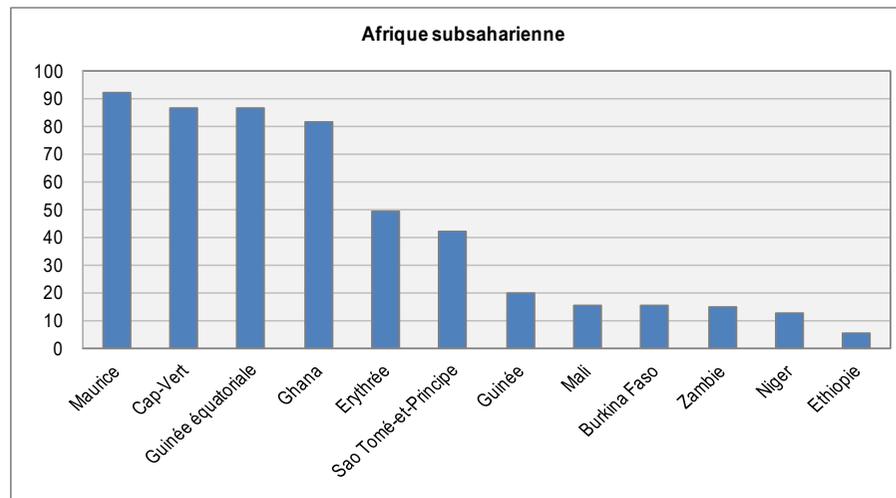
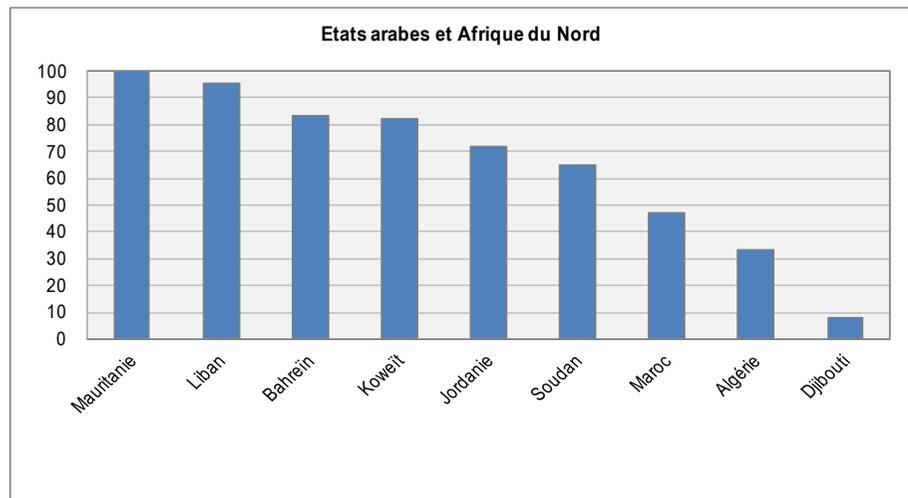
Il est important de commencer dès le plus jeune âge

18. La plupart des programmes mis en œuvre dans les structures d'accueil s'adressent aux enfants de 4 à 5 ans. Une étude longitudinale réalisée aux Etats-Unis nous apprend cependant que les enfants qui ont pu accéder à ce type de programmes à 2 ou 3 ans sont ceux qui, d'un point de vue cognitif, en retirent le plus de bienfaits. Une évaluation effectuée aux Philippines parvient à la même conclusion. Ces études semblent donc confirmer l'intérêt qu'il y aurait à proposer des programmes d'EPE dès l'âge de 2 ans, en particulier pour les catégories les plus vulnérables (Naudeau et coll. 2011, p. 83-84).

Préparation à l'école et réussite scolaire

19. Etant donné que ses effets positifs sur la propension à étudier par la suite ont été amplement démontrés, l'EPE est de plus en plus considérée comme un service d'utilité publique (OCDE 2006, pp. 41-42). Les programmes d'EPE préparent l'enfant à l'école, augmentent les chances de scolarisation dans le primaire (figure 1.1), réduisent les taux de scolarisation tardive, d'abandon et de redoublement, et augmentent les taux d'achèvement et de réussite. Les données qui fondent ce constat proviennent d'évaluations effectuées aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés (Royaume-Uni, Népal, Turquie, Myanmar, entre autres). Compte tenu du PIB, plus le taux d'inscription dans l'enseignement préprimaire est élevé dans un pays africain, plus son taux d'achèvement du primaire l'est également, et plus son taux de redoublement dans le primaire est bas. L'impact de l'EPE est plus marqué par ce qui est de la réduction des taux d'abandon et de redoublement chez les enfants de familles pauvres que chez les enfants plus favorisés (UNESCO 2007, p. 120). Des recherches effectuées aux Etats-Unis ont établi que les enfants issus de milieux défavorisés tiraient deux fois plus d'avantages de l'EPE que ceux de familles aisées (Barnett 2004, p. 10). Il importe de signaler en outre les répercussions positives de l'EPE sur l'éducation des filles (Naudeau et coll. 2011, p. 40).
20. En France, la fréquentation de l'école maternelle accroît de 9 à 17 pour cent le taux de rétention des enfants des familles à faible revenu et immigrées dans l'enseignement primaire et faciliterait les apprentissages fondamentaux (lecture, écriture et calcul) (UNESO 2010a, p. 55). En outre, il est clairement établi que les bénéficiaires d'une EPE de qualité obtiennent de biens meilleurs résultats à des épreuves internationales sur les compétences de base, telles que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et le Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS), résultats équivalant à ceux atteints en une à deux années scolaires (OCDE et Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire citée dans Commission européenne 2011, p. 2).

Figure 1.1. Pourcentage de nouveaux inscrits au primaire après avoir suivi des programmes d'éducation et de protection de la petite enfance, pays sélectionnés, 2009

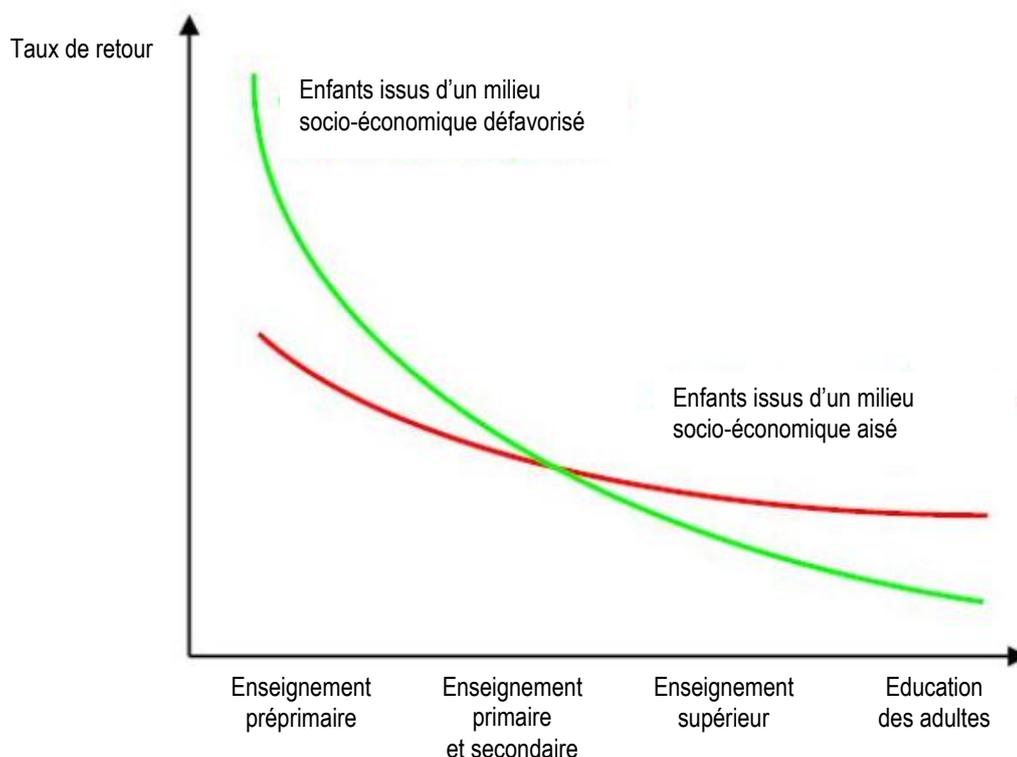


Source: UNESCO 2011d.

L'intérêt économique de l'investissement dans l'EPE

21. Les décideurs, tenus à la fois d'arbitrer entre des demandes concurrentes de financement public et de penser aux rapports coût-efficacité et coût-avantage, doivent savoir que l'investissement dans l'EPE est payant au sens propre du terme. Des études montrent en effet qu'une EPE de qualité permet de réaliser ensuite des *économies*. Le taux de rendement annuel de programmes préscolaires de qualité destinés aux catégories vulnérables se situerait entre 7 et 16 pour cent (Naudeau et coll. 2011, p. 19). Certaines études, notamment celles qui ont été réalisées aux Etats-Unis, montrent que les retours sur investissement des programmes d'EPE sont supérieurs à ceux des autres interventions éducatives et que, dans le cas des plus défavorisés (figure 1.2), la durée pendant laquelle ils sont récoltés est plus longue et les compétences acquises forment la base des apprentissages ultérieurs (UNESCO 2007, p. 121). Il n'y a guère d'évaluations comparables des programmes d'EPE mis en place dans les pays en développement, mais les données qui tendent à confirmer ce constat sont de plus en plus nombreuses depuis la fin des années quatre-vingt-dix.

Figure 1.2. Retours sur investissement selon les différents niveaux du système éducatif



Source: Commission européenne 2011, p. 7.

22. Le rôle bénéfique joué par l'éducation de la petite enfance dans la formation du capital humain est la principale raison de l'augmentation des prêts qui lui sont consentis par la Banque mondiale – 1,6 milliard de dollars E.-U. entre 1990 et 2005 (Young 2006, cité dans UNESCO 2007, p. 202).
23. L'éducation de la petite enfance se justifie en outre par des raisons sociales, puisqu'il est avéré qu'elle contribue à réduire les inégalités liées à la pauvreté, au sexe, à l'origine ethnique, à la caste ou à la religion. Des études effectuées aux Etats-Unis démontrent que les bienfaits des programmes pour la petite enfance sont particulièrement notables dans le

cas des enfants marginalisés. Dans les pays en développement, l'impact de l'EPE sur le taux de scolarisation des filles et leur taux d'achèvement du primaire est avéré (UNESCO 2007, p. 122). L'EPE, considérée comme une politique d'investissement dans les jeunes enfants défavorisés, est l'une des rares politiques publiques qui promeut l'équité et la justice sociale tout en favorisant la productivité de l'économie et de la société dans son ensemble (UNESCO 2007, p. 123; UNESCO 2011b, p. 7).

2. Tendances, enjeux et politiques

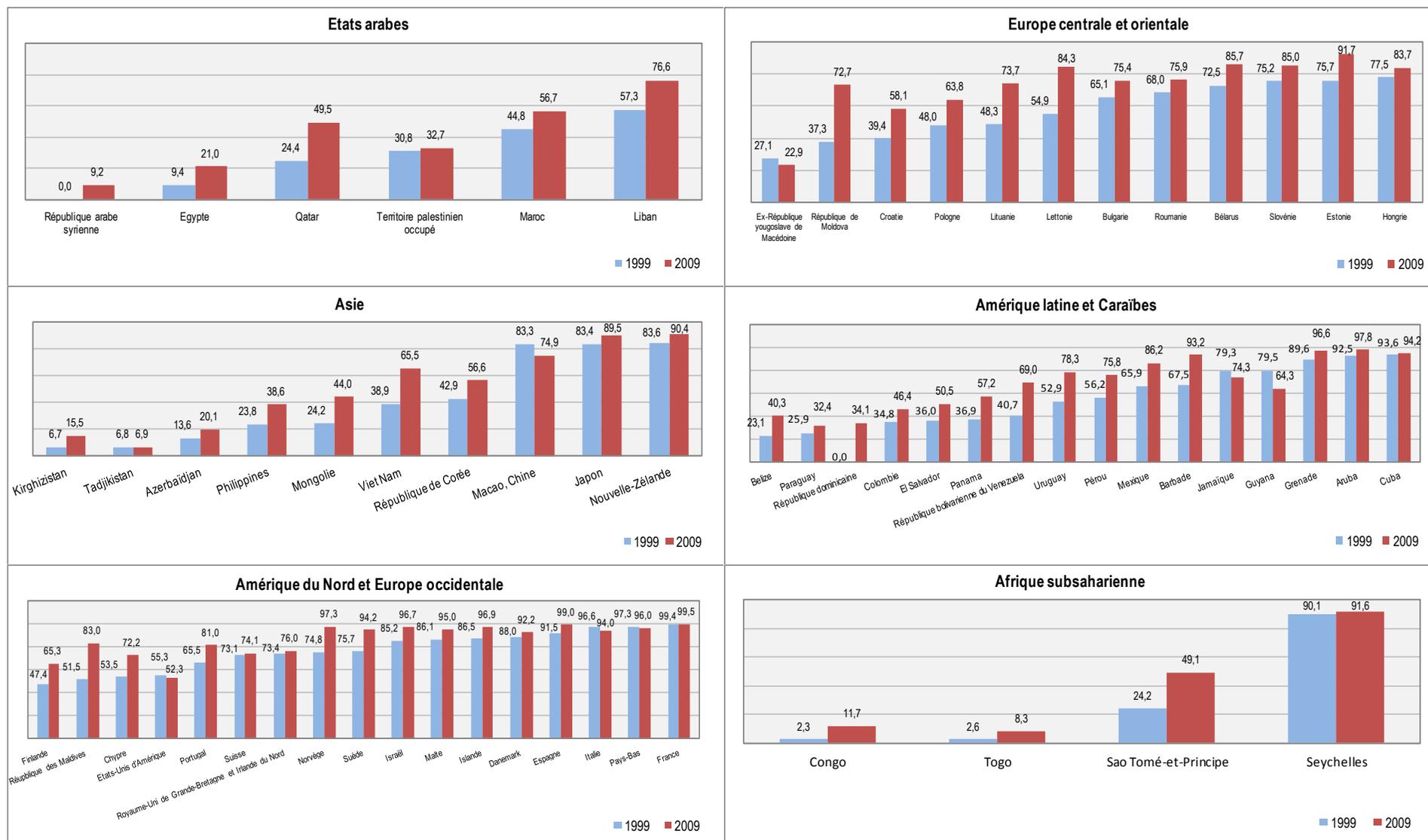
Schémas, tendances et projections de croissance de l'EPE

- 24.** La demande d'EPE dans les systèmes d'enseignement nationaux est en nette augmentation. A l'échelle mondiale, le nombre d'enfants inscrits dans l'éducation préprimaire (généralement entre 3 et 6 ans) a dépassé 157 millions en 2009 (contre plus de 700 millions dans l'enseignement primaire). Le taux brut global de scolarisation (TBS)¹ était de 46 pour cent en 2009. Le TBS correspond, dans presque tous les pays, aux estimations concernant les inscriptions aux programmes officiels d'éducation préprimaire et aux autres programmes d'EPE (UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011).
- 25.** Il existe toutefois des variations importantes aux niveaux régional, sous-régional et national. En 2008, les TBS oscillaient entre 80 pour cent en moyenne en Amérique du Nord et en Europe occidentale et, respectivement, 17 et 19 pour cent en Afrique subsaharienne et dans les Etats arabes. En Afrique subsaharienne, un enfant sur sept est inscrit à un programme d'EPE, contre un sur trois dans l'ensemble des pays en développement. Des progrès significatifs ont été réalisés dans certaines régions, notamment en Asie du Sud et de l'Ouest (où le taux est passé de 21 pour cent en 1999 à 42 pour cent en 2008) (UNESCO-ISU 2010, p. 106; UNESCO 2011a, p. 33).
- 26.** A quelques exceptions près, pour citer des pays ou territoires disposant de telles données, les taux nets de scolarisation ont augmenté presque partout ces dernières années, attestant de l'importance accrue que l'on attribue à l'EPE. Les taux nets d'inscription² pour la décennie écoulée présentent au niveau régional d'importantes disparités d'un pays à l'autre, oscillant entre moins de 10 pour cent et plus de 90 pour cent dans certains cas (figure 2.1). On observe aussi, au niveau national, des disparités entre les différents groupes d'âge. En 2007, par exemple, 90 à 100 pour cent des enfants de 5 ans en Thaïlande et au Viet Nam étaient inscrits dans un établissement d'éducation et de protection de la petite enfance, mais seulement 22 pour cent des enfants de 3 ans en Thaïlande et 63 pour cent de ceux de 3 et 4 ans au Viet Nam participaient à de tels programmes (UNESCO 2008, p. 28).

¹ Total des inscriptions dans un niveau d'enseignement donné, sans distinction d'âge, exprimé en pourcentage de la population théoriquement scolarisable au même niveau (UNESCO-ISU 2010, p. 270).

² Effectif des inscrits du groupe ayant l'âge officiel de fréquenter un niveau d'enseignement donné, exprimé en pourcentage de la population correspondante (UNESCO 2011a).

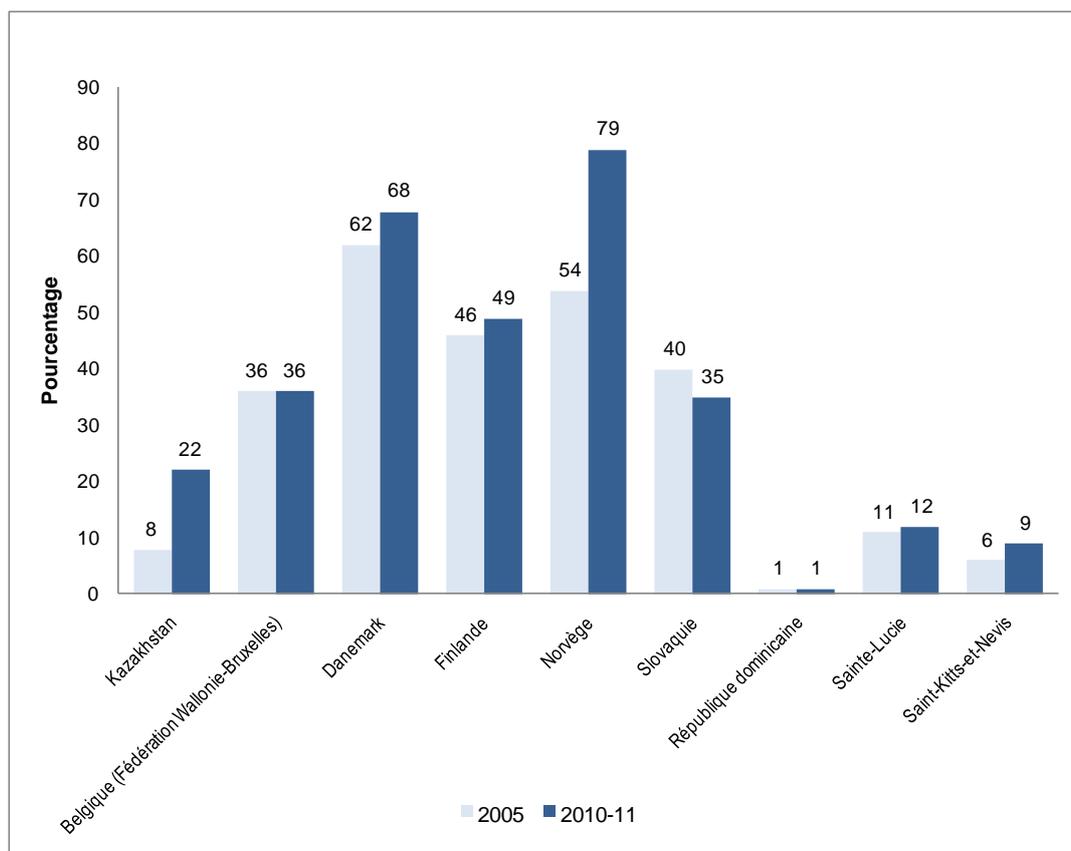
Figure 2.1. Taux net de scolarisation dans les grandes régions et dans des pays sélectionnés, éducation préprimaire, 1999-2009



Source: Calculs du BIT, tirés de UNESCO 2011d et UNESCO-ISU 2011 – données consultées le 22 novembre 2011.

27. D'une manière générale, le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans inscrits dans l'EPE est nettement inférieur à celui des 4-6 ans. Cela s'explique dans certains pays par une norme culturelle selon laquelle l'éducation et la protection des enfants de moins de trois ans relèvent de la responsabilité familiale mais, dans l'ensemble, ces taux reflètent un manque de programmes d'EPE, tant publics que privés. Cependant, même dans cette tranche d'âge inférieure, les données récentes attestent d'une croissance constante, même si elle est parfois très lente. La tendance est de plus en plus à élever et éduquer les enfants en dehors du foyer, surtout dans les pays développés, et essentiellement dans des institutions et programmes financés sur fonds publics³ (figure 2.2). Aux Etats-Unis, par 50 pour cent des enfants de moins d'un an sont pris en charge dans une structure d'accueil (IE 2010, p. 21; UNICEF 2008, p. 3).

Figure 2.2. Evolution de la proportion d'enfants de 1 à 3 ans inscrits dans des institutions et programmes d'EPE financés sur fonds publics, pays sélectionnés, 2005 à 2010-11



Finlande: 0-6 ans.

Source: BIT 2011b.

28. Les plans nationaux visant à augmenter les effectifs inscrits dans l'EPE sont de plus en plus ambitieux. D'après les réponses données dans un questionnaire du BIT (2011b), le Burkina Faso prévoit de faire passer la couverture à plus de 8 pour cent d'ici à 2015 et à 14 pour cent d'ici à 2020; le Kazakhstan ainsi que le Bhoutan visent une couverture de 74 pour cent d'ici à 2015 et une couverture universelle en 2020; le Népal s'efforce

³ Dans le même groupe de pays pour lesquels des données ont été communiquées au BIT (2011b), le pourcentage des inscrits de 1 à 3 ans dans des institutions ou programmes privés est resté stable ou a diminué pendant la période allant de 2005 à 2010-11. On observe des tendances similaires dans le groupe d'âge des 4 à 6 ans.

d'atteindre une couverture de 87 pour cent d'ici à 2015; la Nouvelle-Zélande compte faire passer sa couverture à 96 pour cent d'ici à 2013; et Saint-Vincent-et-les Grenadines prévoit d'atteindre la couverture universelle d'ici à 2012. Ces objectifs sont similaires à ceux qui ont été communiqués à l'UNESCO dans le passé. Etant donné les précédents taux d'augmentation, ces objectifs seront difficiles à atteindre dans de nombreux cas (UNESCO 2007, p. 25), mais ils témoignent d'une volonté accrue de développer l'EPE.

Projection de la demande future d'EPE

- 29.** La population mondiale des moins de 5 ans était de 738 millions en 2005 et devrait passer à 776 millions d'ici à 2020. Toutefois, cette population évolue de manière très différente selon les régions: elle diminue dans les pays développés et les pays en transition, ainsi que dans l'Asie de l'Est et le Pacifique, et est en voie de stabilisation en Amérique latine et dans les Caraïbes et, dans une moindre mesure, dans l'Asie du Sud et de l'Ouest, et elle augmente en Afrique subsaharienne (le nombre de jeunes enfants devrait augmenter de 35 millions d'ici à 2020) et dans les Etats arabes, quoique à un rythme plus lent depuis 1990 (UNESCO 2007, p. 126). La demande future et, par conséquent, la croissance de l'EPE seront déterminées par ces tendances démographiques, et notamment par le taux de mortalité infantile. Alors que, en 2008, 8,8 millions d'enfants sont morts avant d'avoir atteint l'âge de 5 ans (UNESCO 2011, pp. 34 et 314-315), à l'échelle mondiale le taux de mortalité infantile des moins de 5 ans a diminué d'un tiers entre 1990 et 2009 (Nations Unies 2011, p. 24). Si la baisse notable de la mortalité infantile persistait en Inde et dans d'autres pays à forte croissance, cela aurait un impact considérable sur la population infantile mondiale et sur la demande d'EPE.
- 30.** A ces tendances démographiques s'ajoute la demande larvée de ceux qui n'ont pas actuellement accès à l'EPE. Le taux brut de scolarisation préprimaire, encore très faible dans de nombreuses régions en développement, devrait augmenter du fait de la demande croissante des parents, du fait aussi des campagnes nationales et internationales et des engagements qu'elles suscitent de la part des responsables politiques et des décideurs, comme le montre l'exemple du petit Etat insulaire de la République des Maldives (encadré 2.1). L'augmentation persistante de la demande d'EPE posera à l'avenir des problèmes de financement et d'organisation de plus en plus difficiles, notamment en ce qui concerne les ressources humaines nécessaires pour garantir l'accès universel et la qualité.

Encadré 2.1

République des Maldives: La demande d'EPE croît à mesure que l'opinion publique prend conscience de son utilité

Après de nombreuses années de campagne active, la demande d'EPE a augmenté aux Maldives. Chaque île, si petite soit-elle, a une école privée ou une école gérée par la collectivité. L'Etat apporte une contribution financière aux salaires de certains enseignants et assure en partie la formation. Avec la création de conseils locaux sur chaque île, la population sera plus encline à demander un encadrement préscolaire de qualité, et il faut s'attendre à ce que ces conseils exigent davantage d'aide de la part du gouvernement.

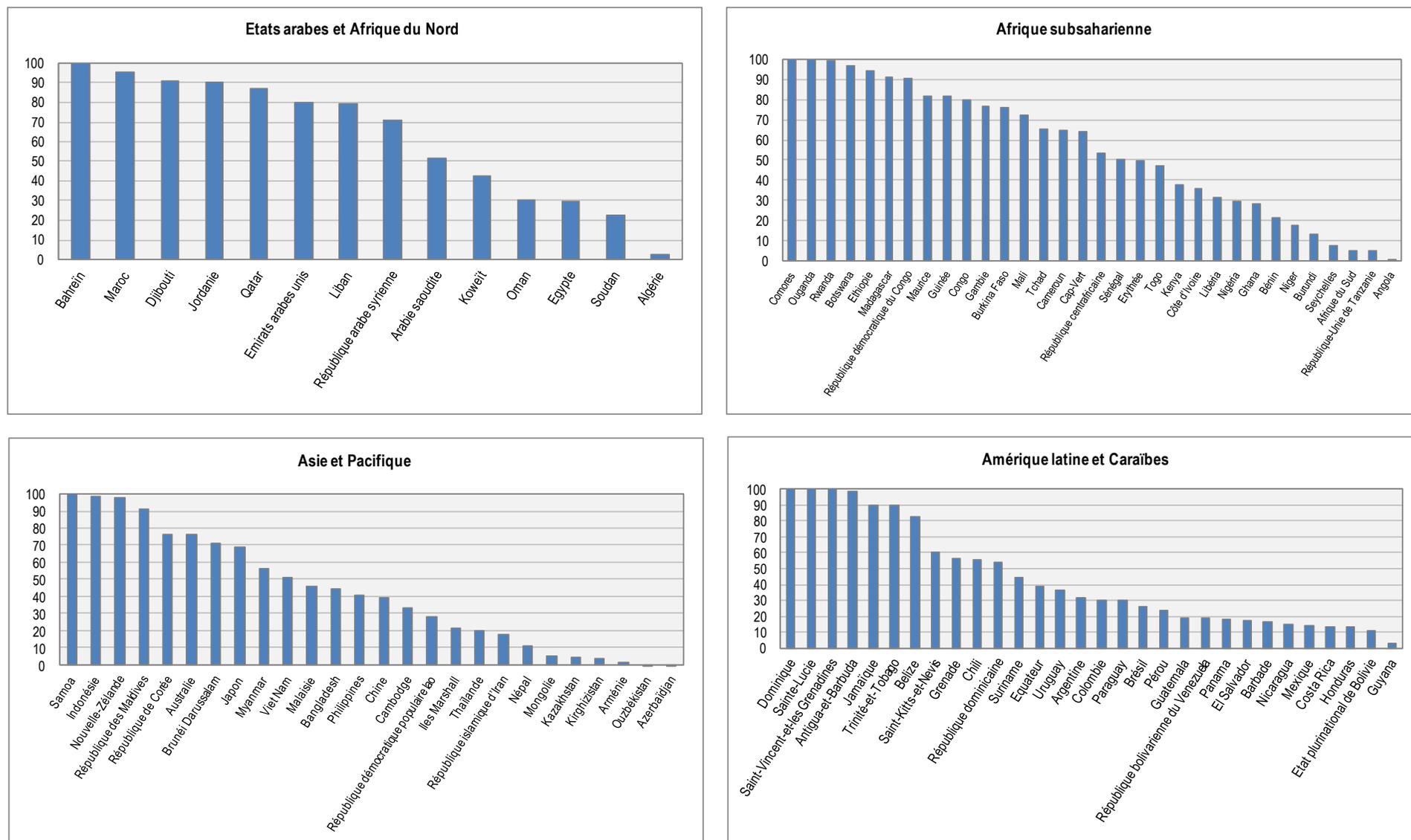
L'éducation de la petite enfance est devenue un enjeu électoral. Un projet de loi visant à créer des centres préscolaires gratuits a été déposé au Parlement, et on pense que l'amélioration de la qualité de cet enseignement et le financement adéquat de ces structures sont des questions qui continueront de peser dans les futures élections.

Source: Ministère de l'Education, République des Maldives, 2011.

Une offre à la fois publique et privée

- 31.** A l'échelle mondiale, l'offre et le financement de structures d'EPE émanent d'une grande variété de sources publiques et privées. L'EPE assurée par le service public est la formule qui a dominé dans les pays développés (les effectifs du privé représentent 11 pour cent, mais ils sont en augmentation par rapport à 1999), alors que dans un grand nombre de pays en développement le secteur privé a joué un rôle plus important (stable à 47 pour cent par rapport à 1999) (UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011).
- 32.** En 2009, les inscriptions dans les établissements privés d'EPE (préprimaire) représentaient plus de 30 pour cent de la totalité. Les prestataires privés occupent une place prépondérante dans les Etats arabes (79 pour cent des effectifs), dans les Caraïbes (90 pour cent) et en Afrique subsaharienne (54 pour cent), tandis qu'en Asie de l'Est ils sont à peine majoritaires (51 pour cent en Asie de l'Est, en comptant la Chine, où le taux est de 40 pour cent). L'offre privée demeure négligeable en Asie centrale ainsi qu'en Europe centrale et orientale (1 à 2 pour cent des effectifs) et elle est faible et en baisse depuis 1999 en Amérique latine (19 pour cent), en Amérique du Nord et en Europe (20 pour cent).
- 33.** On observe une diversité considérable à l'intérieur des régions (comme le montre la figure 2.3). Malgré les progrès réalisés essentiellement dans les pays développés indiqués ci-dessus, à l'échelle mondiale, les enfants de moins de 3 ans sont encore en grande partie accueillis dans des structures privées.

Figure 2.3. Effectifs des institutions préprimaires privées en pourcentage de la totalité, pays sélectionnés, 2009



Source: UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011.

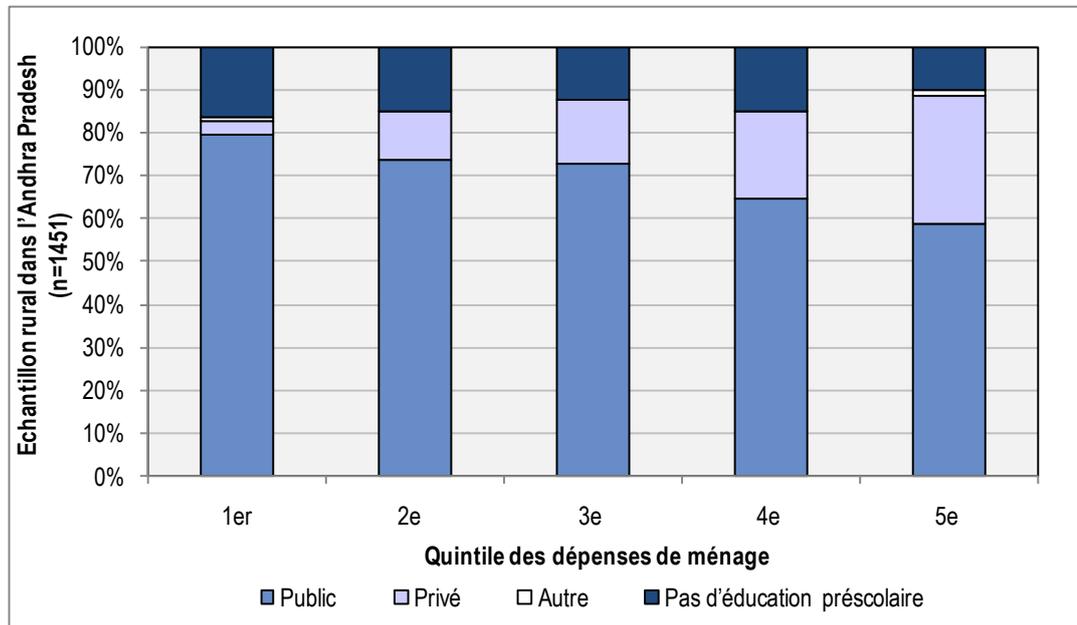
-
- 34.** Bien que leur nombre baisse dans certaines régions depuis 1999, les effectifs inscrits dans les établissements privés sont en augmentation à l'échelle mondiale (UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011). Cependant, alors que dans de nombreux pays et régions le secteur privé continue de jouer un rôle de premier plan, il en est d'autres où le service public gagne du terrain car les gouvernements ou les administrations publiques prennent conscience du rôle essentiel de l'EPE pour l'insertion sociale et le développement économique et allouent à ce secteur des ressources de plus en plus importantes. Il n'en demeure pas moins que les prestataires privés continuent de répondre à la demande que le secteur public ne peut satisfaire en raison de restrictions financières et budgétaires. De plus, l'offre privée augmente aussi du fait de la croissance des économies de marché émergentes.

Le rôle du secteur privé dans l'EPE

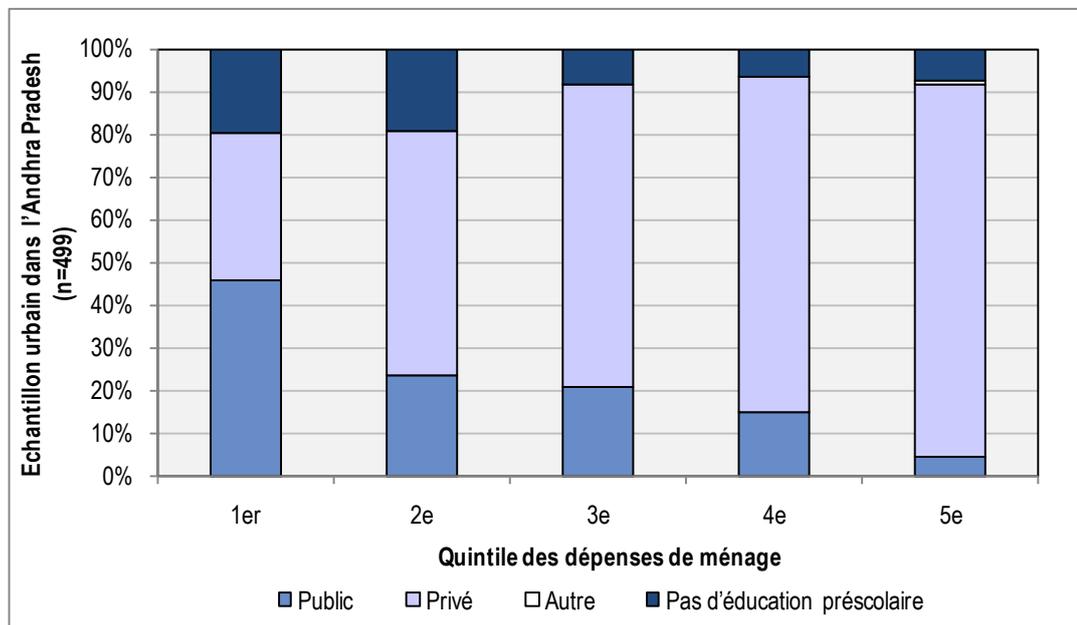
- 35.** Comme le montrent les chiffres des effectifs inscrits, le secteur privé joue un rôle important dans de nombreux pays. Le mouvement associatif, les organisations non gouvernementales, les groupements religieux et les entités à but lucratif appuient parfois les efforts du gouvernement visant à élargir, améliorer et coordonner l'offre d'EPE. Dans certaines régions d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Amérique latine, des institutions religieuses exercent des activités d'EPE et permettent souvent à d'autres d'utiliser leurs locaux à cette fin. Dans de nombreux pays en transition, les prestataires privés ont prospéré à la faveur du désengagement du service public, des restrictions financières et de la décentralisation. Cette diversification a encouragé l'innovation, mais aussi accentué les inégalités quant aux possibilités d'accès à l'EPE (UNESCO 2007, p. 190).
- 36.** Cependant, les services du secteur privé comblent les manques, surtout pour le groupe des 1 à 3 ans des pays qui fournissent des informations au BIT (2011b). Dans certains pays, l'effectif des 4 à 6 ans a lui aussi augmenté dans le privé entre 2005 et 2010-11, mais l'échantillon de pays est trop modeste pour que puisse s'en dégager une tendance constante pour l'ensemble des pays et des régions.
- 37.** Le ratio public-privé dans l'éducation préprimaire varie souvent en fonction du degré de pauvreté et selon qu'il s'agit d'une zone urbaine ou d'une zone rurale. Dans l'Andhra Pradesh (Inde), le service public occupe une place prépondérante en milieu rural, surtout dans le quintile le plus pauvre, alors qu'en milieu urbain les parents ont un plus grand choix, et le secteur privé joue un rôle important (figure 2.4). Plus de 80 pour cent des enfants du cinquième quintile fréquentent une école privée, et seulement 5 pour cent une école publique (Vennam et coll. 2009).

Figure 2.4. Inde: Taux de fréquentation des établissements préscolaires par niveau de revenu et par zone rurale/urbaine dans l'Andhra Pradesh

Taux de fréquentation par type de centre préscolaire et par niveau de pauvreté
– Echantillon rural dans l'Andhra Pradesh



Taux de fréquentation par type de centre préscolaire et par niveau de pauvreté
– Echantillon urbain dans l'Andhra Pradesh



Source: Vennam et coll. 2009 – Les échantillons sont tirés de l'étude «Young Lives», Université d'Oxford.

38. Le rôle des entités à but lucratif donne souvent lieu à débats et à controverses. Comme pour d'autres niveaux d'enseignement, les partisans de l'EPE à but lucratif font valoir que l'offre marchande encourage la concurrence et l'innovation, accroît l'efficacité et favorise le libre choix des parents. En 2005, les Pays-Bas sont passés d'un système de services fondé sur l'offre à un système fondé sur la demande, préférant subventionner les familles pour l'achat de services marchands plutôt que les prestataires. Reste que les familles peu

fortunées ont du mal à accéder à ces services, et que l'offre est restreinte dans les zones rurales et les zones à faible revenu, moins rentables et à plus haut risque pour les prestataires (UNESCO 2007, p. 191).

39. La régulation des prestataires privés par l'Etat, qui a des conséquences importantes sur les plans de la qualité et de l'accès, varie selon les pays. Le risque est de voir se développer un système à deux vitesses, dans lequel les enfants des familles aisées participent à des programmes privés coûteux et de qualité, et les enfants moins favorisés se rabattent sur ce qui serait bien souvent une variante publique à bas coût et de moindre qualité. Au Congo, par exemple, les frais de scolarité préprimaire varient entre 10 et 60 dollars, ce qui les met hors de portée pour la plupart des familles (Awopegba 2010, p. 7).
40. Etant donné la demande non satisfaite et la limitation du financement par le secteur public, l'EPE aura encore longtemps besoin d'un partenariat public-privé dûment réglementé et de l'aide de l'Etat (UNESCO 2011b, pp. 7 et 8). L'encadré 2.2 donne à titre d'exemples les solutions adoptées par deux pays à haut revenu.

Encadré 2.2
Partenariats public-privé: Nouvelle-Zélande et Norvège

En **Nouvelle-Zélande**, l'EPE est financée et régie par l'Etat, mais assurée à la fois par le mouvement associatif et des entreprises privées. En 2009, 98 pour cent des effectifs de l'éducation préprimaire étaient inscrits dans le secteur privé, la plupart dans des structures d'accueil à plein temps qui étaient en général de type commercial. A l'échelon local, les services sont assurés par des associations à but non lucratif ou des fondations caritatives ou administrées par des entités telles que les collectivités locales ou les universités. Les services d'encadrement en milieu familial connaissent aussi une forte expansion. Les services en milieu familial soumis à autorisation, qui sont assurés par des éducateurs non qualifiés, sont supervisés par un enseignant qualifié; ils sont en outre réglementés et suivent le programme national.

En **Norvège**, l'EPE est régie par la législation nationale, mais elle est organisée au plan local par 435 municipalités qui reçoivent des fonds alloués par le gouvernement central. Les dotations réservées à l'EPE ayant pris fin en 2011, l'éducation de la petite enfance est désormais en concurrence avec les autres priorités budgétaires des pouvoirs locaux. Il incombe aux municipalités de veiller à ce que le programme national soit suivi. Le ministère de l'Education et de la Recherche assume la responsabilité de l'EPE, de l'accueil extrascolaire et la formation des enseignants.

Source: IE 2010; UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011.

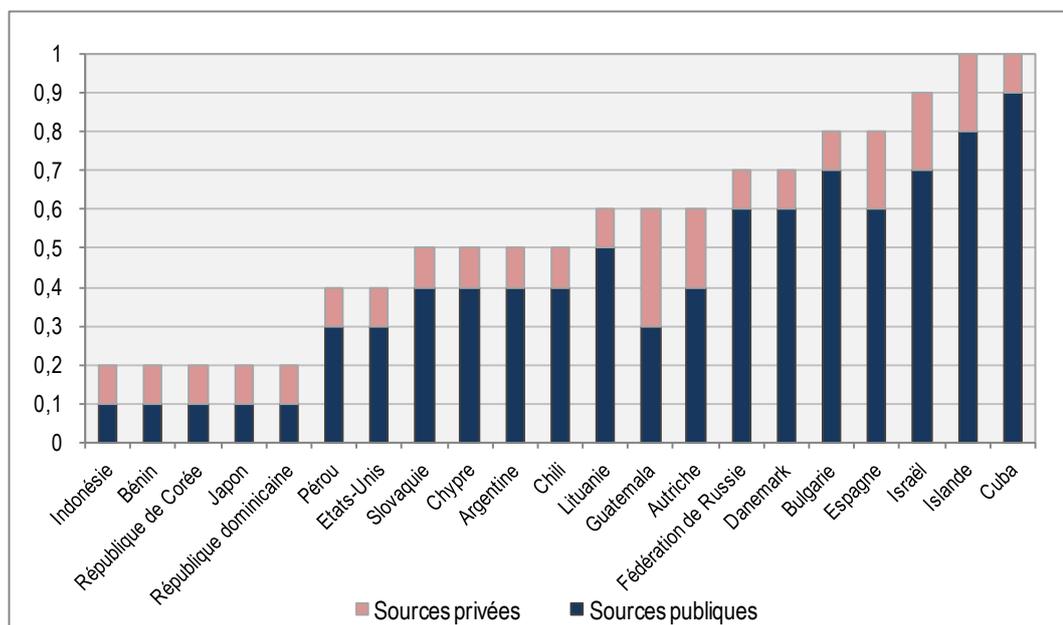
L'investissement dans l'EPE: Financement et coûts

41. On sait, d'après les informations provenant de pays à revenu élevé et de quelques pays à revenu intermédiaire, qu'il faut un investissement public de 1 pour cent du PIB pour assurer des services de qualité dans le secteur de la petite enfance (OCDE 2006, p. 119)⁴. Toutefois, compte tenu de la diversité des prestataires publics et privés, il est difficile d'évaluer le montant global de l'investissement nécessaire. D'une manière générale, l'EPE n'est un poste budgétaire prioritaire ni pour l'Etat ni pour le secteur privé. On constate ainsi que, en 2007, les pays de l'OCDE eux-mêmes n'ont consacré, dépenses publiques et privées confondues, que 0,5 pour cent du PIB à l'éducation des 3 à 6 ans. Le budget de la petite enfance est plus important dans un tiers des pays membres de l'OCDE; il atteint notamment 0,9 pour cent du PIB en Islande, qui se situe à cet égard au premier rang. En revanche, la Fédération de Russie investit 1,6 pour cent de sa richesse nationale dans les structures préprimaires (OCDE 2010, p. 229). La figure 2.5 montre les

⁴ Voir également: UNICEF (2008, p. 2) et IE (2010, p. 25), qui retiennent également le 1 pour cent du PIB comme indicateur de qualité.

investissements réalisés à compter de 2009 par 21 pays au revenu national différent; on constate que la fourchette est comprise entre 0,2 pour cent dans plusieurs pays et 1 pour cent à Cuba.

Figure 2.5. Dépenses courantes, publiques et privées, consacrées à l'éducation préprimaire, en pourcentage du PIB, pays sélectionnés, 2009 (ou année la plus récente)



Source: UNESCO-ISU 2011.

42. En règle générale, les dépenses d'EPE sont financées en majeure partie sur fonds publics mais, dans certains pays (Bénin, République dominicaine, Guatemala, Indonésie, République de Corée et Japon), les sources privées en couvrent la moitié, voire davantage. C'est en Europe centrale et orientale que la part des dépenses publiques affectées à l'EPE rapportées au PNB est la plus élevée: dans ce secteur, elle s'établit à 0,5 pour cent contre 0,4 pour cent en Amérique du Nord et en Europe occidentale, et 0,2 pour cent en Amérique latine (UNESCO 2007, p. 197). Les différences entre financement public et financement privé s'expliquent par le contexte historique dans lequel s'inscrivent les politiques éducatives nationales mais résultent souvent du fait que l'EPE n'a pratiquement jamais bénéficié d'un volume de ressources à la hauteur de la demande, ce qui a incité les investisseurs privés à pénétrer dans la brèche.
43. L'insuffisance du financement s'explique principalement par le faible volume d'investissement public. La plupart des pays consacrent moins de 10 pour cent de leurs dépenses totales d'éducation à l'éducation préprimaire, et cette part est même inférieure à 5 pour cent dans nombre d'entre eux. Ceux qui y consacrent plus de 10 pour cent sont généralement des pays européens et des pays d'Amérique latine. Il existe quelques exceptions notables parmi des pays relativement moins riches, où la part des fonds publics affectée à la petite enfance est sensiblement plus élevée (Arménie et Mongolie en Asie, Angola en Afrique, Guyana aux Caraïbes, Bélarus, Bulgarie et Moldova en Europe de l'Est, voir figure 2.6). Selon des estimations récentes effectuées dans certains pays développés et en développement, portant sur différents services de la petite enfance, et pas uniquement sur l'éducation préprimaire, la part du montant global des dépenses publiques d'éducation affectées à la petite enfance se situe dans une fourchette comprise entre un peu plus de 1 pour cent dans des petits pays des Caraïbes (Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines), à plus de 11 pour cent en Nouvelle-Zélande, pays qui investit beaucoup dans l'EPE, et près de 10 pour cent au Ghana (tableau 2.1).

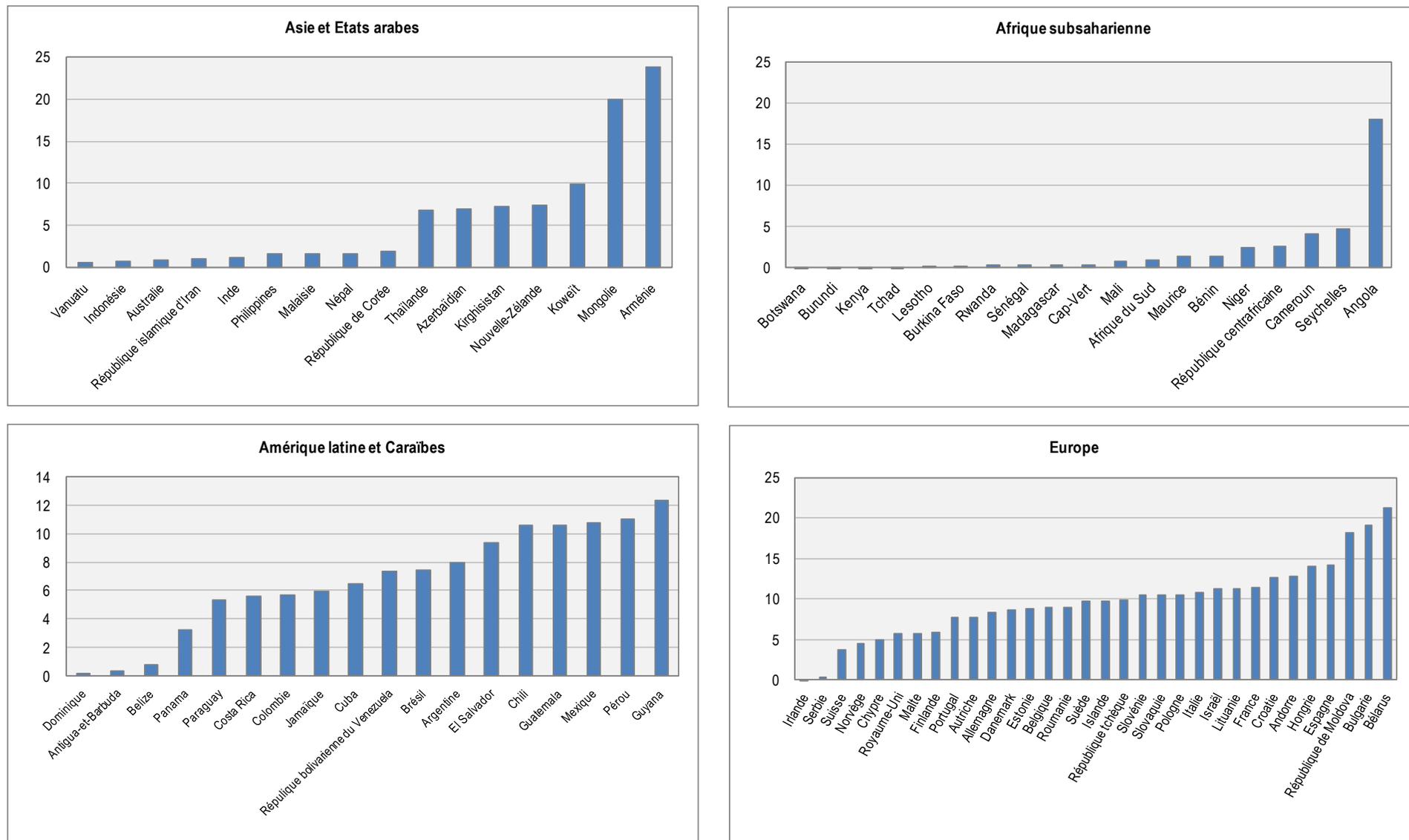
Tableau 2.1. Budget officiel de l'éducation de la petite enfance, pays sélectionnés, 2010-11

Pays	Pourcentage des dépenses publiques consacrées à l'éducation	Pourcentage du budget total de l'Etat
Pays à revenu élevé		
Autriche	9	–
Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles)	–	0,4
Danemark	–	6,2 *
Nouvelle-Zélande	11,5	1,7
Norvège	7,3	2,9
Slovaquie	8,3	1,7
Pays à revenu intermédiaire/faible		
République dominicaine	5,1	0,5
Ghana	9,8	–
Sainte-Lucie	1,4	0,2
Saint-Vincent-et-les Grenadines	1,2	0,2

* 7,8 pour cent, participation des parents incluse.

Source: BIT 2011b.

Figure 2.6. Dépenses d'éducation préprimaire en pourcentage du total des dépenses publiques d'éducation, pays sélectionnés, 2009



Source: UNESCO-ISU 2011.

-
44. L'un des plus grands obstacles à une offre adéquate de services d'EPE est le coût (Penn 2008, p. 35). A ce niveau, comme à d'autres niveaux d'enseignement, ce sont les dépenses de personnel qui pèsent le plus. Le financement des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de programmes de qualité représente en effet entre 60 à 90 pour cent des frais de fonctionnement. Dans les pays de l'OCDE et des pays partenaires, la dépense par enfant dans l'enseignement préprimaire, toutes catégories de services confondues, se situe dans une fourchette comprise entre 9 394 dollars aux Etats-Unis et 1 599 dollars au Brésil, la moyenne de l'OCDE étant de 5 447 dollars (chiffres de 2007, OCDE 2010, p. 234). Le coût par élève a été estimé à 58 dollars en Mauritanie, 70 dollars au Yémen, 145 dollars en Egypte, 318 dollars en Tunisie et 2 739 dollars dans les Emirats arabes Unis. D'autres structures préscolaires non formelles, comme le programme Madrasa en Afrique orientale (Kenya, Tanzanie (Zanzibar) et Ouganda), ont un coût estimatif par enfant et par mois de 14 à 24 dollars (Naudeau et coll. 2011, p. 159-160).
45. Les dépenses publiques d'EPE ne dépendent pas totalement des considérations de coût. Dans tous les pays disposant de données, la dépense publique moyenne **par enfant** dans le préprimaire correspond à 85 pour cent de celle du primaire et elle avoisine 90 pour cent dans des pays comme la France, l'Allemagne et la Grèce. Si la part du budget global de l'éducation que les pouvoirs publics affectent à la petite enfance est relativement petite, ce n'est pas parce que l'on investit peu pour chaque enfant mais parce que le taux de scolarisation est peu élevé dans ce secteur, encore que les deux soient liés: en effet, un faible taux de scolarisation maintient la dépense globale à un bas niveau, situation à son tour peu propice à un élargissement de l'accès. En Amérique du Nord et en Europe occidentale, le budget affecté aux **programmes préprimaires** représente environ 26 pour cent de celui alloué à l'enseignement primaire, bien que ce taux s'élève à 60 pour cent en France et en Allemagne. La moyenne est de 14 pour cent en Amérique latine mais descend à 1 pour cent dans l'Etat plurinational de Bolivie (UNESCO 2007, pp. 197-198).
46. Au cours des dernières années, plusieurs pays ont augmenté l'offre d'EPE et les fonds qui lui sont destinés. Au Royaume-Uni, l'investissement public dans l'enseignement préscolaire a quasiment quadruplé, passant de 1,1 milliard de livres sterling à près de 5 milliards au cours de la décennie 1997/98-2007/08 (Hopkin et coll. 2010).
47. Depuis la crise financière de 2008, qui a entraîné un ralentissement de l'économie et mis les finances publiques à rude épreuve, toute la question est de savoir si cet effort de financement pourra être maintenu pour remédier au problème de sous-financement dont l'EPE pâtit depuis longtemps. La crise budgétaire qui a touché en 2011 les Etats-Unis et un certain nombre de pays européens, notamment l'Irlande, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni, a déjà ou pourrait avoir une incidence sur le financement du secteur de la petite enfance, sachant que les programmes de relance économique touchent à leur fin et que les difficultés budgétaires des gouvernements s'aggravent (BIT 2011c, p. 4). Depuis une année, plusieurs pays européens et les Etats-Unis procèdent à des coupes importantes dans le budget de l'éducation, EPE comprise.
48. Les réponses qui seront apportées à cette question auront elles aussi une incidence sur les volumes de financement respectifs des secteurs public et privé, qui varient considérablement d'un pays à l'autre. Parmi les pays de l'OCDE, par exemple, la contribution des parents s'élève à 60 pour cent du total aux Etats-Unis mais n'est que de 20 pour cent en France et en Suède. L'écart est encore plus marqué dans les pays en développement. A Cuba, le financement du préprimaire est assuré presque entièrement par les fonds publics alors que, en République dominicaine et au Guatemala, les ressources privées couvrent au moins la moitié des dépenses totales (UNESCO-ISU 2011). En Indonésie, où l'EPE est considérée comme relevant de la responsabilité des familles, le financement public ne représente qu'un très faible pourcentage du total, sous forme de

subventions versées à des structures d'accueil privées en milieu urbain (UNESCO 2007, p. 199).

49. Les mécanismes de financement varient également en fonction de la répartition entre secteur public et secteur privé (encadré 2.3). Les fonds publics proviennent généralement de plusieurs échelons administratifs, directement ou par le biais de subventions d'une administration à l'autre. En France, c'est l'Etat qui paie le salaire des enseignants, et les établissements sont à la charge des collectivités locales. En Suède, le financement public de l'EPE incombe principalement aux municipalités et est assuré par les impôts locaux. Dans de nombreux pays, le financement public direct est remplacé par des aides versées aux parents sous forme de chèques éducation, par exemple, à utiliser pour payer les frais de scolarité dans toute structure préscolaire (UNESCO 2007, pp. 200-202).
50. Le mode de financement – direct ou via le versement de subventions aux parents – peut avoir un impact sur la qualité d'ensemble du système. D'après les données des pays de l'OCDE, il semblerait que le financement public direct des services se traduise par une gouvernance plus efficace, des économies d'échelle, une qualité plus homogène au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et davantage d'équité en matière d'accès que le versement de subventions aux parents (OCDE 2006, pp. 14-15).

Encadré 2.3

Les mécanismes de financement en Nouvelle-Zélande et au Brésil

Le gouvernement **néo-zélandais** finance les services en attribuant une subvention horaire par enfant (non soumise à conditions de ressources), jusqu'à concurrence de trente heures hebdomadaires. Cette subvention couvre approximativement 70 pour cent du coût total, les 30 pour cent restants étant à la charge des parents. Les dépenses consacrées à l'éducation de la petite enfance se sont considérablement accrues au cours des dernières années; elles ont triplé entre 2002 et 2009, pour s'établir à 1,1 milliard de dollars.

Au **Brésil**, le Fonds pour le développement et la préservation de l'éducation de base, qui relève de l'administration centrale, a établi une allocation minimum par enfant et verse à chaque municipalité une somme proportionnelle au nombre d'enfants scolarisés dans les crèches et les écoles maternelles. Ce fonds sert également à affecter 20 pour cent des recettes fiscales de l'Etat et des municipalités à l'éducation de base, EPE comprise.

Source: IE 2010.

Financement externe: Aide des donateurs aux pays en développement

51. Seuls quelques pays donateurs ou organisations donatrices ont fait de l'EPE un volet à part entière de leur programme d'aide. La majorité des donateurs bilatéraux possédant des données sur ce point consacrent moins de 2 pour cent à ce secteur – la plupart d'entre eux lui octroient moins de 0,5 pour cent du budget total de l'aide à l'éducation (UNESCO 2007, p. 202). La Banque mondiale constitue à cet égard une exception car elle a sensiblement accru son investissement dans la petite enfance depuis 1990 et fortement pesé, ce faisant, sur l'orientation et l'ampleur des programmes des donateurs dans tout le Sud, en particulier en Afrique (Penn 2008, p. 25). Une initiative novatrice, fruit d'une collaboration entre l'UNICEF et l'UNESCO, a été la création de l'Université virtuelle pour le développement de la petite enfance (UVDPE), programme de formation et de renforcement des capacités destiné à répondre à la nécessité de promouvoir et développer l'éducation de la petite enfance en Afrique et au Moyen-Orient (Penn 2008, p. 36, UNESCO 2007, p. 196). A l'heure actuelle toutefois, les retombées de la crise financière de 2008 sur le financement d'origine nationale et sur l'aide extérieure risquent d'assécher un peu plus les sources de financement extérieures de l'EPE.

Gouvernance et administration

52. La gouvernance – c'est-à-dire la répartition des responsabilités dans et entre les diverses administrations nationales concernées ainsi qu'entre prestataires publics et privés – détermine les grandes orientations qui règlent le fonctionnement des services de l'EPE: normes de qualité, accessibilité financière, demande, rapport coûts/efficacité et équité. La gouvernance est généralement dévolue à trois catégories d'acteurs: l'administration centrale – les organismes chargés de l'EPE au plan national; les collectivités locales, selon le degré de décentralisation et le niveau de compétence qui leur est accordé; et les prestataires privés selon la répartition entre acteurs publics et privés des responsabilités concernant la conception et la prestation de services.
53. La coordination intersectorielle et intergouvernementale pose des difficultés particulières. Si, dans de nombreux pays, le système éducatif comporte un cursus d'un ou deux ans d'EPE pour préparer le passage à l'école primaire, la prise en charge des moins de 3 ans incombe généralement non pas au ministère de l'éducation mais à ceux de la santé, des affaires sociales ou de la protection de l'enfance et des questions féminines. Bien qu'une telle situation puisse comporter un aspect positif – la gamme de services sera plus étendue, par exemple –, elle risque de provoquer des conflits entre les ministères ou les administrations. Aux Etats-Unis, où neuf organismes fédéraux sont chargés des services de l'enfance, le gouvernement lui-même fait souvent état de chevauchements d'activités, de redondances et d'une allocation peu rationnelle des ressources. Le morcellement des responsabilités peut conduire à des inégalités d'accès et de qualité (encadré 2.4). Si les services de la petite enfance qui sont intégrés dans les systèmes éducatifs sont généralement accessibles à tous et souvent gratuits, ceux qui relèvent du secteur de la santé ou des services sociaux tendent à être plus restrictifs, leur couverture est moins étendue et ils sont payants (UNESCO 2007, p. 185).

Encadré 2.4

Etats-Unis: Décentralisation de la politique et du financement de l'EPE

L'organisation des services de la petite enfance reflète la conception, fortement ancrée dans les mentalités, qui attribue à l'Etat une place relativement modeste dans la vie des citoyens et qui, corrélativement, attache beaucoup plus de prix à la responsabilité individuelle et à l'initiative privée qu'aux textes de loi. A l'heure actuelle, le secteur de la petite enfance ne relève d'aucune politique nationale ni d'aucun département fédéral, et les questions qui s'y rapportent sont considérées comme étant du ressort des Etats ou des autorités locales. Dès lors, les programmes et les ressources allouées varient considérablement d'un Etat à l'autre et au sein d'un même Etat. En 2004, dix Etats n'avaient pas de budget d'EPE. Néanmoins, le gouvernement fédéral assume les grands objectifs de l'EPE, notamment en finançant des services destinés aux enfants considérés à risque, comme le programme «Head Start», lancé en 1965.

Source: OCDE 2006, IE 2010.

54. Conscients de ces difficultés et dans un souci de cohérence, un petit groupe de pays – dont le nombre augmente – confie désormais la responsabilité de l'EPE dans son ensemble à un seul ministère. Les pays nordiques ont les premiers adopté cette stratégie, dans les années soixante-dix, à une époque où leurs systèmes se développaient en raison du nombre de mères qui entraient sur le marché du travail. Dans ces pays, les normes de qualité, comme le ratio élèves/enseignant et les qualifications exigées des enseignants, sont généralement les mêmes dans l'ensemble du secteur de l'éducation de la petite enfance (UNESCO 2007, p. 185).
55. Depuis la fin des années quatre-vingt, c'est de plus en plus souvent le ministère de l'Education qui chapeaute la prise en charge des enfants dès la naissance. Une fois intégrée dans le système scolaire, l'éducation de la petite enfance est plus volontiers considérée comme un service d'intérêt général. Au Brésil, par exemple, l'EPE est un droit consacré dans la Constitution et est pleinement intégrée dans le système scolaire depuis 2000

(IE 2010, p. 30). Cependant, comme elle n'est généralement pas obligatoire, l'EPE a souvent de la peine à obtenir l'attention et les ressources nécessaires de la part des services administratifs de l'éducation. Un organe interministériel (encadré 2.5) peut favoriser la coordination des politiques et des programmes à l'échelle nationale et offrir aux différents acteurs un espace propice à l'élaboration d'une vision commune.

Encadré 2.5

Ghana: Renforcer la coordination au niveau national

L'éducation de la petite enfance, qui fait partie intégrante du système d'éducation national depuis l'adoption d'une loi à cet effet en 2004, comporte trois niveaux: les crèches jusqu'à l'âge de 2 ans, les garderies pour les 2 à 3 ans, et les jardins d'enfants pour les 4 à 5 ans. Les deux années de jardin d'enfants, qui font partie de l'éducation de base, sont obligatoires et gratuites dans les écoles publiques, placées sous l'autorité du ministère de l'Education. Les deux premiers niveaux relèvent du ministère des Affaires sociales. C'est avec une grande détermination que le Ghana a élaboré une politique de l'EPE et en assure la mise en œuvre par le truchement d'un comité national spécialement mis sur pied à cet effet. Le financement de l'EPE absorbe presque 10 pour cent du budget national de l'éducation, soit l'un des pourcentages les plus élevés des pays en développement.

Sources: IE 2010, BIT 2011 b.

56. La décentralisation de l'EPE est une stratégie fréquemment adoptée pour accroître la transparence et adapter les services aux besoins et spécificités locaux. Elle peut permettre d'élargir l'accès aux services dans les zones rurales et défavorisées (encadré 2.6).

Encadré 2.6

Indonésie: La décentralisation ouvre les services de la petite enfance aux populations démunies

En Indonésie, la plupart des dépenses d'éducation sont gérées à l'échelon des districts – 90 pour cent du budget annuel du ministère de l'Education ont été transférés de l'administration centrale aux districts, sous forme de dotations forfaitaires aux écoles. Ces dotations attribuées par village répondent aux besoins d'enfants de 0 à 6 ans et de leurs parents ou tuteurs, qui vivent dans quelque 6 000 communautés pauvres réparties dans une cinquantaine de districts. Cette politique de décentralisation est administrée à l'échelon national par une direction de la petite enfance et un forum national pour l'éducation et le développement de la petite enfance, composé de praticiens, d'experts et d'administrateurs.

Source: Naudeau et coll. 2011, p. 69.

57. La décentralisation peut cependant aggraver les inégalités d'accès et de qualité si les politiques nationales ne sont pas mises en œuvre de façon uniforme ou si le gouvernement central n'assure pas ses obligations de financement et d'administration. C'est ce qui s'est produit dans les pays qui sont passés à l'économie de marché dans les années quatre-vingt-dix. Il importe que le financement public accompagne les transferts de compétences vers les collectivités locales, faute de quoi les municipalités les plus pauvres auront le plus grand mal à maintenir des normes de qualité, notamment en ce qui concerne le recrutement et la fidélisation de bons enseignants et leur perfectionnement professionnel (voir les chapitres 3 et 4). Il faut améliorer la coordination horizontale, entre les ministères, mais aussi verticale, entre les divers échelons administratifs (UNESCO 2007, p. 190).

Accès et qualité

Accès

58. Développer l'offre d'EPE correspond à un besoin manifeste. Assurer l'accès universel ne signifie pas nécessairement accueillir la totalité de la population visée, la demande variant en fonction de l'âge des enfants et des situations familiales (OCDE 2006, p. 82). Ce qu'il

faut, c'est au moins répondre à la demande de toutes les familles souhaitant une telle prise en charge pour leur enfant. Si l'accès doit être universel, il doit aussi être adapté. Comme le montrent les chiffres des effectifs inscrits, la plupart des pays accordent moins d'attention à l'accueil des moins de 3 ans. Pourtant, et indépendamment de son intérêt éducatif intrinsèque et extrinsèque, déjà évoqué ici, l'accueil de cette tranche d'âge est aujourd'hui un indicateur clé de l'importance accordée par le gouvernement à l'égalité hommes-femmes. Les statistiques placent les pays scandinaves tout en haut de l'échelle en ce qui concerne l'accès des moins de 3 ans à l'éducation préscolaire, mais d'autres pays tendent à se rapprocher de ce modèle (figure 2.2). Dans tous les autres pays de l'OCDE examinés, la demande est très largement supérieure à l'offre (OCDE 2006, p. 97), et la situation est certainement similaire ailleurs. Des obstacles entravent l'augmentation de l'offre dans les pays en développement (encadré 2.7).

Encadré 2.7

Obstacles à l'offre d'EPE pour les moins de 3 ans dans les Caraïbes

Dans les pays de la région des Caraïbes, la stagnation de l'offre destinée aux moins de 3 ans s'explique par différents obstacles relatifs aux ressources financières, à la logistique, au personnel et aux orientations des pouvoirs publics:

- **Antigua-et-Barbuda:** structures d'accueil en nombre insuffisant; pénurie d'éducateurs qualifiés; coût trop important des services existants pour les parents.
- **Belize:** pénurie de ressources humaines; lacunes dans le suivi, l'évaluation et la gestion du programme.
- **Grenade:** institutions en sous-effectifs, dans l'impossibilité d'appliquer les normes et règlements; personnel sous-payé et mal formé.
- **Guyana:** pénurie de ressources et de personnel qualifié.
- **Jamaïque:** ressources insuffisantes.
- **Saint-Kitts-et-Nevis:** structures inadaptées; ressources insuffisantes.
- **Saint-Vincent-et-les Grenadines:** financement insuffisant (le gouvernement ne finance pas les services destinés aux moins de 3 ans: les institutions existantes sont gérées par des donateurs privés, des organisations confessionnelles ou des associations).
- **Suriname:** pénurie de ressources et d'éducateurs qualifiés; absence de politique d'EPE.

Source: UNICEF 2011.

59. La question de l'accès à l'EPE est une question complexe qui doit être appréhendée sous plusieurs angles: les conditions de cet accès (gratuité ou prestation payante), la durée de la prise en charge (accueil quelques heures par semaine, à la demi-journée, à la journée) et la qualité des services fournis (prestations diversifiées, adaptées à l'âge des enfants, etc.). L'Union européenne a fixé les conditions et l'étendue de la prise en charge au moyen de normes de référence (encadré 2.8).

Encadré 2.8

Union européenne: utilisation d'objectifs chiffrés pour stimuler l'offre d'EPE

Les premiers objectifs chiffrés fixés par l'Union européenne datent de 2002, les Etats membres étant invités à assurer l'accès d'un tiers des moins de 3 ans et de 90 pour cent au moins des enfants de 3 à 6 ans à une place subventionnée d'ici à 2010. Six pays seulement sont parvenus à atteindre ces deux objectifs à la fois (Belgique, Danemark, Finlande, France, Norvège et Suède). En 2009, les ministres de l'Education sont allés plus loin encore en fixant pour 2020 un taux de référence européen de 95 pour cent au moins des enfants ayant entre 4 ans et l'âge de la scolarité obligatoire. La moyenne pour l'Union s'établit aujourd'hui à 92,3 pour cent, mais beaucoup de pays sont loin de l'avoir atteinte. Les taux de référence fournissent un bon repère pour les pays mais ne suffisent pas à garantir l'intégration de toutes les catégories de population, notamment celle des enfants roms et des enfants handicapés, et quelque 2 pour cent des enfants d'âge scolaire de l'Europe sont toujours isolés.

Source: OCDE 2006; Commission européenne 2011.

60. Néanmoins, le développement de l'offre, enregistré depuis dix ans ou plus dans les pays européens et d'autres pays à revenu élevé, atteste l'importance croissante accordée à l'éducation des enfants de moins de 6 ans (encadré 2.9).

Encadré 2.9

Développement de l'accès à l'éducation de la petite enfance dans les pays à revenu élevé

En **Finlande**, l'Etat garantit l'accès à une prise en charge de l'enfant jusqu'à l'âge de l'obligation scolaire (7 ans), indépendamment du niveau de revenu des parents et de leur situation professionnelle. Cette prise en charge est assurée par un accueil dans une structure communale, le versement d'une allocation de garde à domicile jusqu'à l'âge de 3 ans ou d'une allocation pour frais de garde d'un enfant par un prestataire privé. L'accès des enfants de 6 ans à l'éducation préprimaire est garanti depuis 2001, les municipalités ayant l'obligation d'assurer 700 heures de prise en charge par année scolaire. Plus de 97 pour cent des enfants de 6 ans ont ainsi accès à l'éducation préprimaire. En 2011, le gouvernement a annoncé qu'il envisageait de rendre l'éducation préprimaire obligatoire, de sorte que la totalité des enfants de 6 ans y participent.

En **Allemagne**, plusieurs Länder ont instauré la gratuité de l'accueil en jardin d'enfants en 2011.

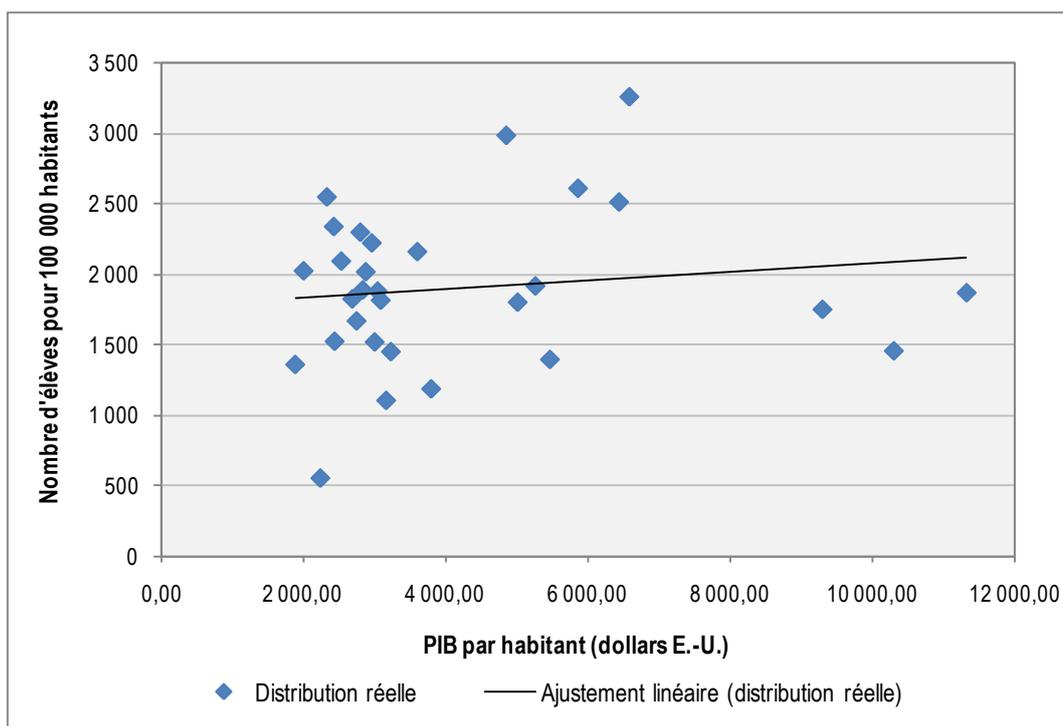
La **Nouvelle-Zélande** garantit depuis 2007 l'accès de tous les enfants de 3 et 4 ans à 20 heures d'EPE gratuite par semaine.

Le **Royaume-Uni** a introduit le principe de la gratuité de l'accueil des enfants de 4 ans en 1998, prestation élargie aux enfants de 3 ans à partir de 2004. La prise en charge garantie a été fixée à 15 heures par semaine à compter de septembre 2010. Le programme «Sure Start» (Pour un bon départ dans la vie) lancé en 1997 vise parallèlement à améliorer la situation des enfants de familles pauvres, touchés par l'exclusion sociale ou défavorisés sur le plan éducatif. Ce programme touche 2,4 millions de familles.

Sources: Finlande: BIT 2011b; Allemagne: *Guardian International* 2011; Nouvelle-Zélande: UNESCO 2010a, p. 58; Royaume-Uni: Hopkin et coll. 2010, p. 7; UNESCO 2010a, p. 58.

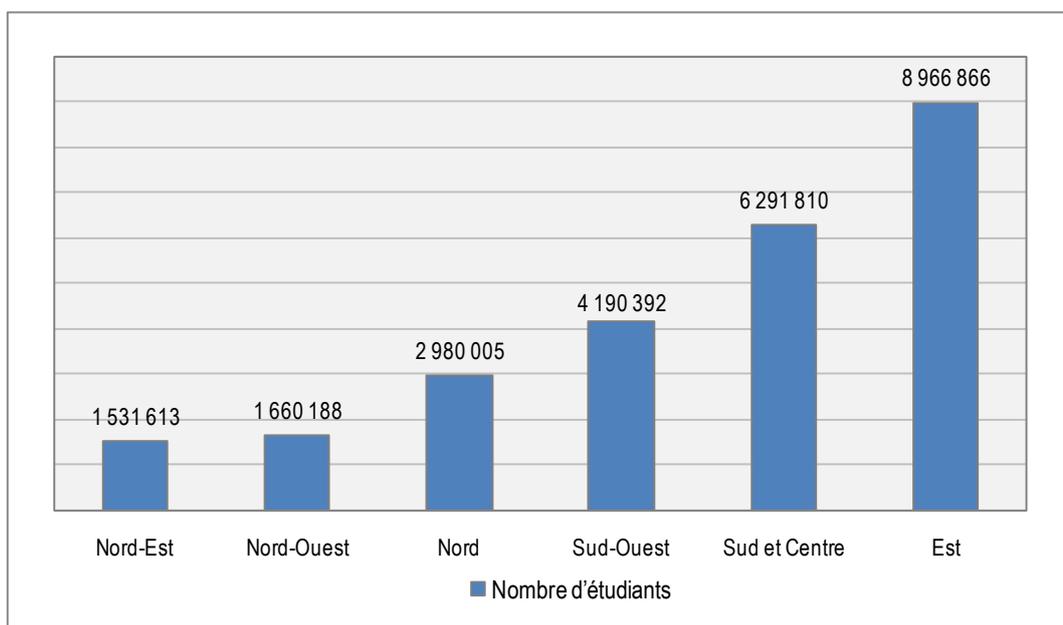
61. Ce sont surtout les populations urbaines et aisées, plus que les habitants des zones rurales isolées, qui ont tiré profit du développement des programmes d'EPE dans le monde. Ce sont donc ceux qui ont le plus besoin de ces programmes et le plus à en retirer qui en profitent le moins: les enfants pauvres, les familles rurales, les enfants handicapés, les minorités ethniques, les populations touchées par une catastrophe ou un conflit et les enfants qui travaillent. De ce fait, l'écart se creuse entre le degré de préparation à l'école des riches et des pauvres et entre celui des populations urbaines et des populations rurales ou défavorisées (UNESCO 2011c, p. 6). Les enfants des villes ont environ deux fois plus de chances que les enfants des zones rurales de suivre une éducation préscolaire, et les enfants des 20 pour cent des ménages les plus pauvres ont deux fois moins de chances d'avoir accès à une telle prise en charge que les enfants des 20 pour cent des ménages les plus riches (UNESCO 2011a, p. 38). Cet écart est manifeste en Chine entre provinces et régions pauvres et riches. Les provinces dont le PIB moyen est élevé ont généralement un nombre supérieur d'enfants en jardin d'enfants pour 100 000 habitants (figure 2.7). De même, les régions les plus développées sur le plan économique – est, sud et centre du pays – ont à la fois le taux d'inscription en jardin d'enfants le plus élevé et le plus grand nombre d'élèves (figure 2.8).

Figure 2.7. Nombre d'élèves en jardin d'enfants pour 100 000 habitants par province et PIB par habitant, Chine, 2009



Source: Bureau national de statistique de Chine, 2010.

Figure 2.8. Effectifs des jardins d'enfants dans les principales régions, Chine, 2009



Source: Bureau national de statistique de Chine, 2010.

62. A l'échelle mondiale, la parité filles-garçons dans l'accès à l'EPE, mesurée par l'indice de parité entre les sexes (IPS)⁵, est généralement acquise. Entre 1999 et 2009, l'IPS est passé de 0,97 à 0,99 en moyenne, mais les Etats arabes accusent un retard (UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011). La situation pourrait se détériorer encore dans la région du fait du ralentissement de l'activité dans des secteurs clés de l'économie et du recul de l'investissement public dans l'éducation, qui risquent de se produire pendant quelques années à la suite du Printemps arabe de 2011.
63. Beaucoup de pays ont promulgué des lois rendant l'éducation préprimaire obligatoire pour stimuler l'accès, mais les effets de l'EPE dans son ensemble sont mitigés. Les études montrent que le niveau d'instruction de la mère et le revenu du ménage sont les facteurs qui influent le plus sur la participation à des programmes d'EPE (UNESCO 2007, pp. 148-152). Le taux de participation est deux fois supérieur, voire plus, chez les enfants dont la mère a fait des études secondaires que chez ceux dont la mère n'a aucune instruction (UNESCO 2011a, p. 44). Pour résumer, la grande pauvreté et l'exclusion sociale contribuent dans une large mesure à limiter l'accès aux programmes d'EPE. Des mesures ciblées, comme les transferts monétaires soumis à conditions, peuvent cependant favoriser l'accès à l'EPE et limiter les inégalités en la matière (encadré 2.10).

Encadré 2.10

Utilisation de transferts monétaires soumis à conditions et de recettes fiscales au Brésil

Au Brésil, l'accessibilité et la qualité des prestations d'EPE varient considérablement entre les villes et la campagne et d'une région à l'autre. Pour remédier à ces disparités, le gouvernement a recouru à des transferts monétaires soumis à conditions tels que le programme Bolsa Família. Ce mécanisme salué par la communauté internationale permet d'améliorer l'accès des familles les plus pauvres de la société brésilienne à l'éducation. Parallèlement, le Brésil a créé un Fonds pour l'enfance, alimenté par 6 pour cent de l'impôt sur les personnes physiques et 1 pour cent de l'impôt sur les sociétés, qui doit stimuler l'accession des populations marginalisées à l'EPE.

Source: IE 2010.

64. L'existence de différences d'accès est aussi une caractéristique des pays qui conjuguent un fort degré de décentralisation et une autonomie importante à l'échelon sous-national, comme les grands Etats fédéraux. L'exemple des Etats-Unis est frappant à cet égard. Douze Etats n'ont aucun programme public d'éducation préscolaire et sont dotés d'un tel programme, mais celui-ci accueille moins de 20 pour cent de la tranche d'âge (UNESCO 2010a, p. 57). Le programme fédéral «*Head Start*», lancé en 1965, et le programme «*Early Head Start*», mis en place en 1994 à l'intention des enfants de moins de 5 ans, remédie en partie à cette situation en offrant aux enfants pauvres ou défavorisés et à leur famille une gamme complète de services: éducation, santé, alimentation et implication des parents. La majorité du personnel enseignant rémunéré – 77 pour cent – est titulaire d'un diplôme d'EPE. Cependant, du fait de restrictions budgétaires récentes, le programme couvre désormais moins de 10 pour cent du groupe cible (US-Head Start 2011; IE 2010). En Allemagne, 25 pour cent des enfants immigrés intègrent l'école obligatoire sans être passés par un jardin d'enfants (OCDE 2006, p. 36); en mars 2011, l'Allemagne a lancé un programme de trois ans, doté de 550 millions de dollars E.-U., pour enseigner la langue allemande dans les jardins d'enfants et autres structures d'accueil. Ce programme est destiné aux enfants de moins de 3 ans issus de l'immigration qui ne parlent pas ou quasiment pas l'allemand à la maison (*The New York Times*, 2011). La mise sur pied de programmes et dispositifs d'EPE visant spécifiquement les populations marginalisées et vulnérables peut aider à lutter contre l'exclusion et à réduire les inégalités mais ne suffit

⁵ Rapport entre les individus de sexe féminin et les individus de sexe masculin, le chiffre 1 signifiant une parité parfaite.

pas toujours en l'absence d'une coordination nationale bien ciblée. En Nouvelle-Zélande, des mesures prises pour favoriser la participation ont permis d'augmenter le nombre total des effectifs de l'EPE, mais les enfants de familles à faible revenu, d'origine autochtone (Maoris) et issus de l'immigration (des îles du Pacifique notamment) seraient toujours largement sous-représentés, notamment faute de planification centralisée ou parce que les services d'EPE ne sont pas présents dans toutes les régions du pays et ne sont pas toujours adaptés aux besoins des enfants qui risquent de rester à l'écart (IE 2010, pp. 60-62).

Qualité

65. L'augmentation des dépenses publiques consacrées à l'EPE s'est accompagnée d'un souci croissant de «qualité», terme dont la définition est toutefois loin de faire l'unanimité. C'est en ce qui concerne les services destinés aux moins de 3 ans que ce souci est le plus marqué. Pour cette tranche d'âge en effet, l'offre est en général privée et non réglementée, et la formation du personnel comme les contenus pédagogiques laissent beaucoup à désirer (OCDE 2006). Souvent, les pouvoirs publics privilégient les indicateurs de la qualité structurelle faciles à mesurer comme le nombre d'enfants par classe, le nombre d'enfants par enseignant, la formation théorique et pratique du personnel enseignant, l'environnement physique et l'utilisation de matériels adaptés. Or les indicateurs relatifs à la qualité de l'apprentissage, tels que la qualité de la relation entre les enfants et l'enseignant, l'implication des parents et la prise en compte de la diversité des effectifs et des enfants ayant des besoins particuliers, sont tout aussi importants (Myers 2006, pp. 31-34; UNESCO 2007, p. 192).
66. La plupart des études font apparaître une forte corrélation entre le niveau de qualification du personnel, les acquis des enfants et la qualité de la prise en charge pédagogique. Cette corrélation est attestée par plusieurs projets de recherche transnationaux, des études menées en Amérique du Nord et l'enquête longitudinale du Royaume-Uni sur l'efficacité de l'éducation préscolaire (EPPE), qui ont montré que la prise en charge est plus efficace lorsque l'enseignant connaît bien le programme et comprend les mécanismes du développement de l'enfant (Naudeau et coll. 2011, pp. 86 et 87). Des travaux réalisés aux Etats-Unis ont montré qu'un encadrement assuré par des enseignants bien formés et correctement rémunérés, dans des classes peu nombreuses (20 élèves maximum), présentant un faible ratio élèves/enseignant (moins de dix élèves par enseignant), engendrent de bons résultats éducatifs à court et long terme. Les programmes dans lesquels l'EPE est moins bien dotée en ressources n'obtiennent généralement pas les mêmes résultats (Barnett 2008, p. 19).
67. Depuis quelques années, de nombreux pays, de quasiment toutes les régions du monde, ont mis en place des dispositifs de contrôle de la qualité (Myers 2006, annexe 1), parfois avec l'aide d'organisations internationales comme l'UNICEF (2008). Ces dispositifs ne sont efficaces que s'ils sont appliqués de façon systématique à toutes les formes d'EPE. Pourtant, seules les structures financées sur les fonds publics sont tenues, le cas échéant, de se conformer à certaines normes de qualité alors que la prise en charge sans caractère officiel et les autres prestations privées ne sont souvent soumises à aucune réglementation, sauf si elles sont subventionnées par l'Etat. Le manque de ressources, qui empêche de procéder à un contrôle et un suivi adéquats de l'intégralité des programmes, constitue à cet égard un obstacle fréquent (UNESCO 2007, pp. 193 et 194).
68. Autre aspect important pour la qualité de l'EPE: l'évaluation des programmes scolaires ou de l'encadrement pédagogique des enfants de moins de 6 ans à l'échelon national. Une telle évaluation se développe depuis la fin des années quatre-vingt-dix, en particulier dans les pays de l'OCDE. Un rapport d'inspection publié récemment par l'Ofsted (organisme de surveillance de la qualité de l'enseignement du Royaume-Uni) (*Guardian International* 2011a) a montré ainsi qu'en Angleterre et pays de Galles, en 2010, 68 pour cent des

prestataires de services destinés aux enfants de 0 à 5 ans étaient jugés de bonne ou excellente qualité selon les normes (*Early Year Foundation Stage*) (Etape fondamentale des premières années), contre 59 pour cent au moment de l'introduction de ces normes, deux ans auparavant. Ce rapport a montré aussi que les crèches obtenaient de meilleurs résultats que les assistantes maternelles et que la qualité des prestations était moindre dans les zones défavorisées. Le contrôle et l'amélioration des programmes relèvent de deux approches différentes – l'approche de l'éducation préscolaire et celle de la pédagogie sociale. La première s'inscrit généralement dans une conception plus centralisatrice du contenu des programmes et des méthodes, tandis que la deuxième est plus globale et met davantage l'accent sur la réalité locale et les besoins individuels de l'enfant (OCDE 2006, résumé, pp. 13 et 14).

Politiques nationales

69. Dans le passé, les gouvernements n'ont accordé qu'une attention limitée à l'EPE et à son financement, par rapport à d'autres niveaux comme l'enseignement primaire. Les études révèlent que, si les plans d'éducation font référence à la petite enfance, la plupart d'entre eux n'ont pas adopté l'approche holistique préconisée par le Cadre d'action de Dakar, et cela malgré les encouragements des institutions internationales et des réseaux pour la petite enfance. Ce sont surtout les enfants de moins de 3 ans qui ne sont pas intégrés dans un système coordonné de prise en charge de la naissance à l'entrée dans le système scolaire, en grande partie parce que l'Etat est peu enclin à intervenir dans un domaine considéré comme relevant de la responsabilité des parents, des associations privées et des ONG (UNESCO 2007, p. 180). Des signes montrent cependant que cette situation qui prévalait encore il y a quelques années est en train d'évoluer (encadré 2.11). La plupart des pays ont désormais adopté, sous une forme ou une autre, une politique de la petite enfance (UNESCO 2011c, p. 7).

Encadré 2.11

Des politiques sont progressivement mises en place dans les pays en développement

Chili: Depuis 2011, des engagements ont été pris en vue d'améliorer l'accessibilité et la qualité de l'offre d'EPE. En 2006, un Conseil consultatif technique a été créé pour orienter les programmes destinés à la petite enfance.

En 1989, la **Chine** a décidé de définir le profil d'un système d'éducation et de protection de la petite enfance. Les réformes de la formation des enseignants adoptées en 1996 et perfectionnées en 2001 constituent un élément clé de cette décision.

En **Inde**, la loi sur le droit à l'éducation gratuite et obligatoire qui est entrée en vigueur en 2010 dans l'ensemble du pays permet d'offrir des services publics d'éducation préprimaire facultatifs. Un Conseil national de la petite enfance contrôle les politiques et les programmes. Ces faits nouveaux s'inscrivent dans le prolongement du programme des services intégrés pour le développement de l'enfant lancé en 1975, programme phare dont bénéficient actuellement 23 millions d'enfants. Le gouvernement fédéral a renouvelé son engagement de permettre à tous les enfants de bénéficier de ce programme et de l'égalité des chances.

Le **Ghana** a adopté une politique nationale de la petite enfance en 2004 après dix ans de réflexion. Une commission de coordination nationale comprenant des représentants de l'Association nationale des enseignants du Ghana (GNAT) supervise la mise en œuvre de cette politique.

En **Jamaïque**, une analyse stratégique du secteur de la petite enfance a conduit à la création en 2003 d'une commission de la petite enfance chargée d'élaborer des systèmes et des politiques en regroupant les programmes et les acteurs clés du secteur.

La politique et la stratégie nationale de la **Thaïlande** pour le développement de la petite enfance 2006-2008 s'inscrivent dans le prolongement des dispositions constitutionnelles de 1997 énonçant que les pouvoirs publics doivent mettre en place des services d'appui en faveur de la petite enfance.

Un projet national (2006-2013) a été lancé au **Viet Nam** sur la base de l'engagement pris par les pouvoirs publics en 2002 d'investir davantage dans l'éducation et la protection de la petite enfance.

Sources: UNESCO 2007; Naudeau et coll. 2011; ARNEC 2011a.

70. Dans les pays développés, les plans nationaux d'EPE comportent généralement un grand nombre d'éléments alors que ceux des pays en développement sont moins complets, notamment en Afrique où les gouvernements ne considèrent pas l'EPE comme la première de leurs priorités (Penn 2008, p. 10). Le contraste apparaît nettement pour le petit nombre de pays répertoriés dans le tableau 2.3. Les insuffisances au niveau des politiques ont un impact sur les questions d'accès et de qualité. En Ethiopie, par exemple, où il n'y a pas de plan national, moins de 5 pour cent du groupe d'âge concerné a accès à l'éducation préscolaire, laquelle est presque exclusivement limitée aux grandes villes (Awopegba 2010, pp. 12-16; UNESCO 2011d; UNESCO-UIS 2011).

Tableau 2.3. Plans nationaux d'EPE, pays sélectionnés, 2011

Pays	Programmes et objectifs d'enseignement	Normes ou objectifs fixés par l'autorité responsable de l'éducation	Autonomie professionnelle	Besoins spéciaux
Pays de l'OCDE				
Autriche	Oui	Oui	Oui	Oui
Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles)	Oui	Non	Oui	Oui
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui	Oui	Oui
Norvège	Oui	Oui	Oui	Oui
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Oui
Pays n'appartenant pas à l'OCDE				
Antigua-et-Barbuda	Oui	Oui	–	–
Argentine	Oui	Oui	Oui	Oui
Bhoutan	Oui	Oui	Non	Oui
Burkina Faso	Oui	Oui	Oui	Non
République dominicaine	Oui	Oui	Oui	Oui
Ghana	Oui	–	Oui	Oui
Kazakhstan	Oui	Oui	Oui	Oui
Liban	Oui	Oui	Non	Non
Monténégro	–	–	–	Oui
Népal	Oui	Oui	Non	Oui
Pakistan	Oui	Oui	Non	Oui
Philippines	Oui	Oui	–	Oui (préscolaire)
Sri Lanka	Oui	Non	Non	Oui
Saint-Kitts-et-Nevis	Oui	–	–	Oui
Saint-Vincent-et-les Grenadines	Oui	Oui	Non	Non
Suriname	Oui	Oui	Non	Non

Source: BIT 2011b.

71. Les politiques d'EPE existantes présentent souvent des insuffisances (UNESCO 2011c, p. 7):

- manque de définition et de collecte systématique de données sur des indicateurs du développement de l'enfant et le sous-secteur de l'EPE;
- manque d'information et de données sur les programmes communautaires, informels et du secteur privé;
- absence de plan complet, multisectoriel et s'appuyant sur plusieurs partenaires et de stratégie ancrée dans le plan de développement national au sens large;
- absence de mécanisme de coordination des politiques entre les partenaires concernés, lequel est essentiel à une prestation de services efficace;
- absence de structure pour la formation du personnel;
- absence de mécanisme d'analyse et d'évaluation du système, par exemple dans le cadre du dialogue social;
- manque d'intérêt des ministères de l'Education pour le développement cognitif et psychosocial des enfants de moins de 3 ans;
- grave pénurie de fonds, publics surtout, ce qui conduit souvent à une offre d'EPE non réglementée et dominée par le secteur privé.

72. Toute politique globale de la petite enfance donne au gouvernement le mandat et les orientations nécessaires pour mettre en œuvre des programmes à l'intention des jeunes enfants. La mise en place d'ici à 2015 de politiques, stratégies et programmes d'EPE complets et intégrés est une priorité importante pour tous les pays du monde (UNESCO 2011c, p. 7). Sous la direction du ministère ou de l'institution chef de file, les politiques doivent s'appuyer sur une vision d'ensemble ainsi que sur des buts et objectifs et une stratégie directrice qui définissent clairement le rôle de l'EPE, les buts à atteindre en matière d'accès et de qualité, les allocations budgétaires nécessaires à la mise en œuvre et les stratégies permettant de surmonter les difficultés d'exécution. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, le secteur de l'EPE est guidé par un plan stratégique de dix ans adopté en 2002 qui met l'accent sur la qualité, la participation et la collaboration (IE 2010, p. 59). Depuis la fin des années quatre-vingt, beaucoup de pays, notamment le Brésil, l'Espagne, le Ghana, le Kenya, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Viet Nam, ont désigné le ministère de l'éducation comme étant le point d'ancrage de l'EPE (UNESCO 2007, p. 185). La mise en place d'un plan élaboré sur la base d'un processus consultatif auquel participent tous les acteurs concernés, y compris les enseignants et leurs organisations, constitue un objectif essentiel (voir également chapitre 5).

73. Une législation qui définit les mesures à prendre pour concrétiser la politique de la petite enfance est également utile. Au moins 80 pays disposent d'une telle législation et beaucoup désignent l'EPE comme étant la première étape du système d'éducation, lui conférant ainsi une place dans la politique globale de l'éducation. Trente pays ont instauré au moins un an d'éducation préprimaire obligatoire, la plupart d'entre eux par le biais d'une loi adoptée en 1990. Par exemple, en 2002, le Mexique a décidé de faire de trois années d'éducation préscolaire obligatoire un droit garanti par la Constitution qui serait mis en application en 2008 (UNESCO-BIE 2006, cité dans UNESCO 2007, p. 180). Observant que beaucoup de politiques relèvent davantage de la déclaration d'intention que de la réalité et que rares sont celles qui font l'objet d'une mise en œuvre rigoureuse assortie de stratégies concrètes et de financements publics appropriés, les spécialistes de l'EPE soulignent que, si l'ancrage dans la législation nationale est nécessaire, il est également indispensable que les acteurs

concernés soient vigilants pour assurer que les politiques soient effectivement mises en application (Vargas-Barón 2005, pp. 6 et 32).

Mesurer et suivre l'évolution de l'EPE: La collecte des données et ses difficultés

74. Même si l'EPE semble susciter l'intérêt croissant des pays en développement, les données permettant d'en suivre l'évolution sont parcellaires car peu de pays collectent des informations sur les différents types d'offre, et la plupart n'ont pas de système de contrôle périodique (Penn 2008, p. 21). De plus, l'objectif de l'EPT n'est assorti d'aucun point de repère ou niveau de qualité à atteindre. Les rapports nationaux sur la nature et la qualité de l'EPE sont moins normalisés que ceux portant sur d'autres niveaux d'enseignement car ils concernent généralement un ensemble disparate d'acteurs non gouvernementaux et d'organismes publics et portent sur des enfants d'âges différents sans pour autant que les données soient ventilées et séparent par exemple les enfants de moins de 3 ans et les enfants de 3 à 6 ans (UNESCO 2007, pp. 132-133). De plus, les méthodes de collecte des données sur les questions d'EPE varient beaucoup, du questionnaire (Antigua-et-Barbuda, Ghana et Sainte-Lucie) à l'analyse statistique complète (Autriche, Danemark, Finlande, Kazakhstan, Norvège, Slovaquie et Saint-Kitts-et-Nevis) en passant par l'entretien (Yémen) et la constitution d'une base de données (Sri Lanka et Philippines) (BIT 2011b). C'est pour les enfants de moins de 3 ans et les catégories vulnérables que ces données sont le plus lacunaires. Les Philippines ont mis au point un système novateur pour résoudre certains de ces problèmes (encadré 2.12).

Encadré 2.12

Collecte de données sur l'EPE aux Philippines

Sur la base d'efforts précédemment déployés pour uniformiser la collecte des données, un système d'information sur la protection et le développement de la petite enfance a été créé en 2009 avec l'appui de l'UNICEF. Ce système informatisé de notification en ligne a pour but de fournir des données/informations fiables, complètes et d'actualité sur les profils des prestataires, installations dont ils disposent et autres renseignements les concernant à l'échelle d'une ville/municipalité. Il a été conçu pour permettre aux ministères concernés d'évaluer les services d'accueil de la petite enfance en établissement ou à domicile. En outre, ce système d'information est de nature à aider les décideurs et les planificateurs et directeurs de programmes aux échelons local, régional et national à mettre en œuvre efficacement le programme national de protection et de développement de la petite enfance et à améliorer les services. Il doit être institutionnalisé dans toutes les villes et municipalités du pays en 2011 dans le cadre d'une coopération entre le Bureau d'élaboration et de planification des politiques et 16 bureaux extérieurs.

Source: Conseil pour le développement de la petite enfance; ministère de l'Education; ministère des Affaires sociales et du Développement, BIT 2011b.

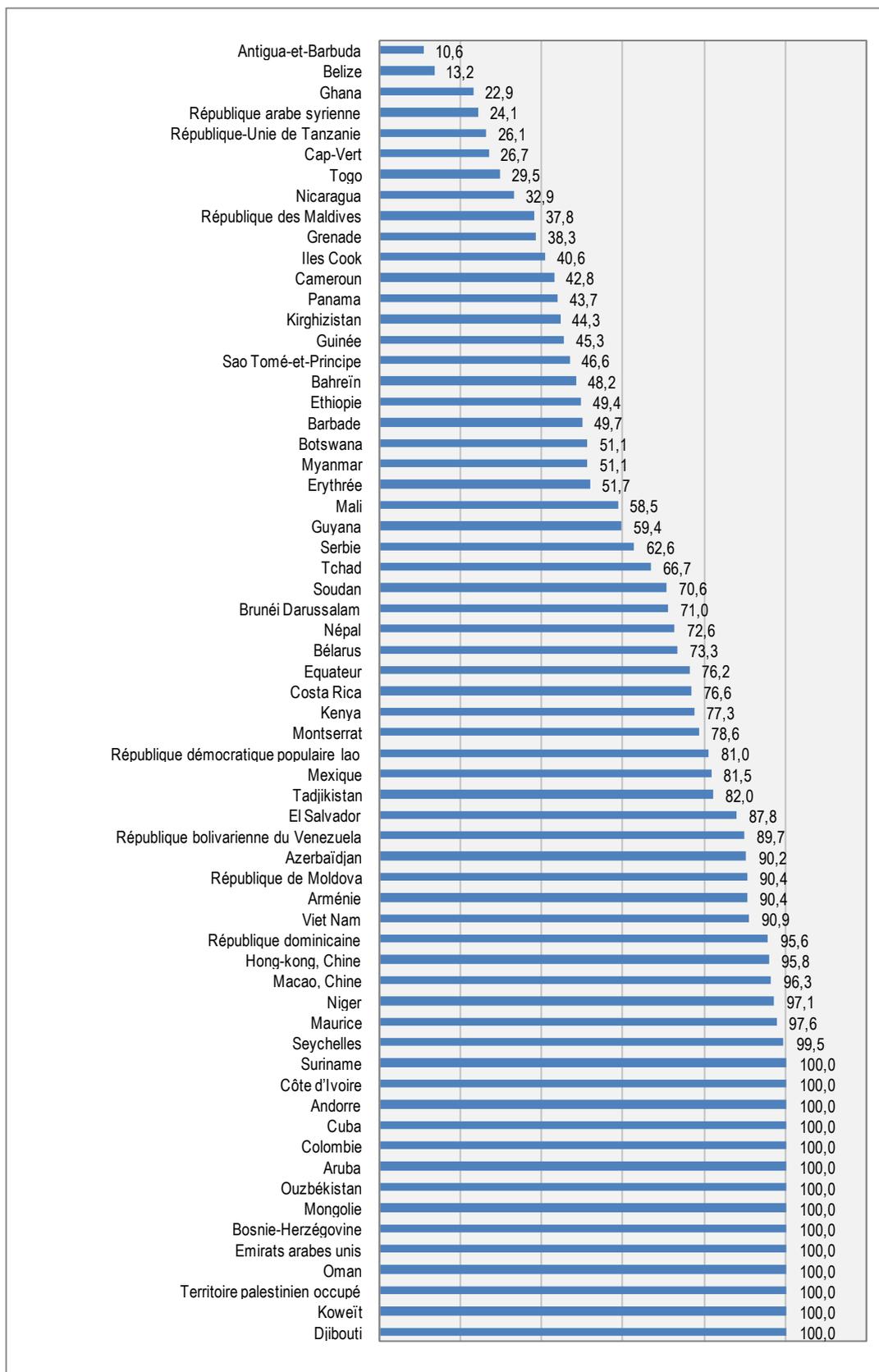
75. Pour combler les lacunes en matière de données, les signataires du Cadre d'action et de coopération de Moscou (2010) ont appelé l'UNESCO à achever ses travaux sur un indice du développement de l'enfant, qui permettra de faire le bilan des progrès accomplis dans ce secteur en 2015.

3. Formation initiale et perfectionnement professionnel des éducateurs de la petite enfance

Qualifications: Problèmes d'ordre qualitatif et quantitatif

- 76.** Il est certes admis qu'une EPE de qualité suppose que la formation et le perfectionnement professionnel du personnel soient d'excellent niveau (OCDE 2006, p. 180; UNESCO 2010b, p. 4), mais c'est un principe qui est loin d'être universellement appliqué dans de nombreux pays en dépit des progrès constants observés au cours de la dernière décennie. Près d'un tiers des 80 pays à revenu faible ou intermédiaire des grandes régions du monde pour lesquels des données étaient disponibles en 2009 (à l'exclusion des pays membres de l'OCDE) estimait que 90 à 100 pour cent de leurs enseignants du préprimaire étaient formés conformément aux normes nationales, et près d'un quart évaluait cette proportion à moins de la moitié (figure 3.1 – UNESCO-ISU 2011). Les normes nationales en question étant plus ou moins rigoureuses, ces estimations exigent une certaine prudence mais montrent que, de l'avis des pays eux-mêmes, beaucoup reste à faire pour atteindre les niveaux de qualification souhaités.

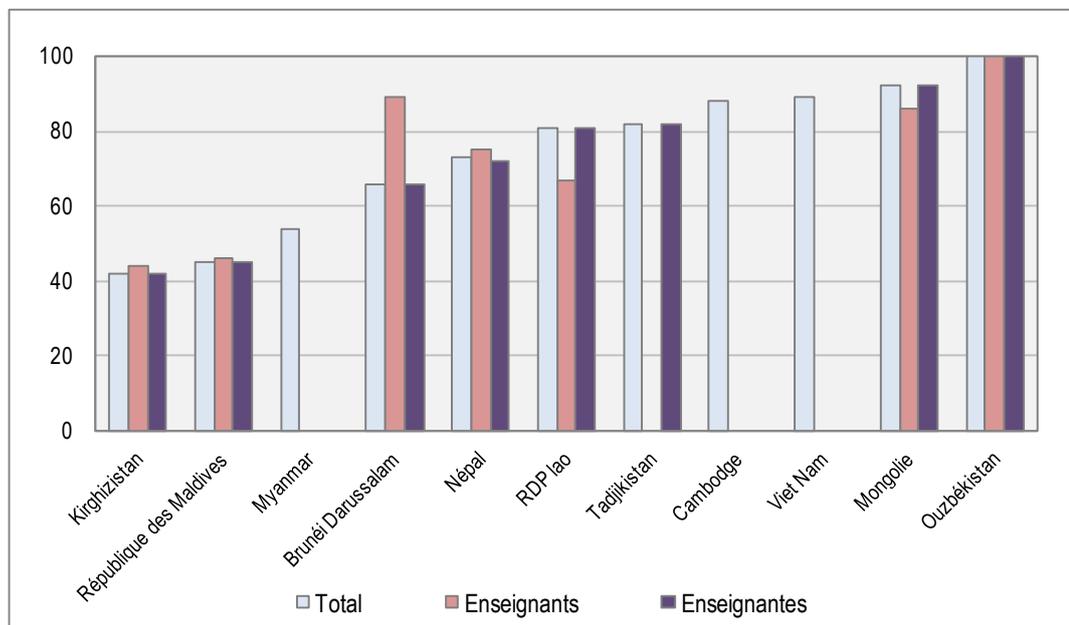
Figure 3.1. Pourcentage d'enseignants formés dans l'éducation préprimaire sélectionnés, 2009



Source: UNESCO-ISU 2011 – données consultées le 23 juin 2011.

77. Dans quasiment toutes les régions, le niveau de qualification atteint est très variable et peut aller d'un extrême à l'autre selon les pays. L'Asie l'illustre bien, puisque le taux d'éducateurs formés se situe entre 40 et 100 pour cent dans les pays sélectionnés. Etant donné que la quasi-totalité de ces éducateurs sont des femmes (voir chapitre 4), il n'existe pas véritablement d'inégalité entre les sexes (figure 3.2).

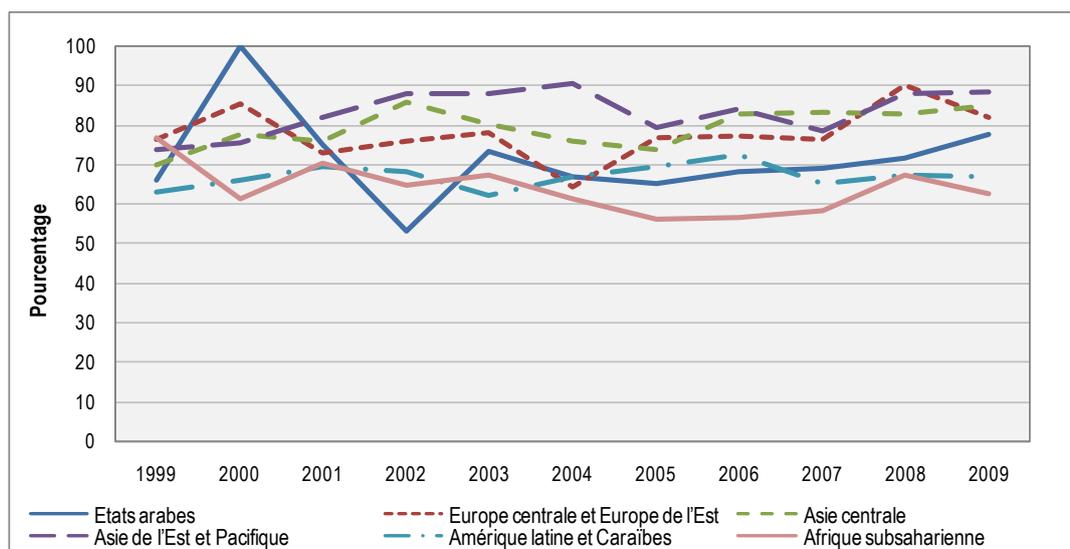
Figure 3.2. Pourcentage d'enseignants d'EPE formés, pays asiatiques, année la plus récente



Source: ARNEC 2011a.

78. Les disparités entre les niveaux de formation des enseignants s'atténuent lentement mais sûrement dans la plupart des régions et des pays, signe manifeste d'une plus forte volonté politique, accompagnée d'une augmentation des investissements nationaux destinés à améliorer la qualité du personnel de l'EPE. Les pays de l'Asie et du Pacifique sont ceux qui ont le plus progressé sur cette voie et, dans les Etats arabes, les résultats sont extrêmement variables mais s'inscrivent sur une courbe légèrement ascendante, tandis que l'évolution la plus inquiétante reste celle de l'Afrique subsaharienne où le nombre d'enseignants formés recule (figure 3.3). On constate une progression en dents de scie dans des pays ayant des niveaux de revenu différents ainsi qu'au sein d'une même région. Aux deux extrêmes on trouve, d'une part, Bahreïn et le Viet Nam, qui ont enregistré des avancées majeures, avec respectivement 50 et 90 pour cent d'éducateurs formés, et, d'autre part, la République arabe syrienne et Antigua-et-Barbuda où un repli spectaculaire et inexplicable a sensiblement compromis les efforts déployés pour relever les normes de qualité en matière de formation (figure 3.4).

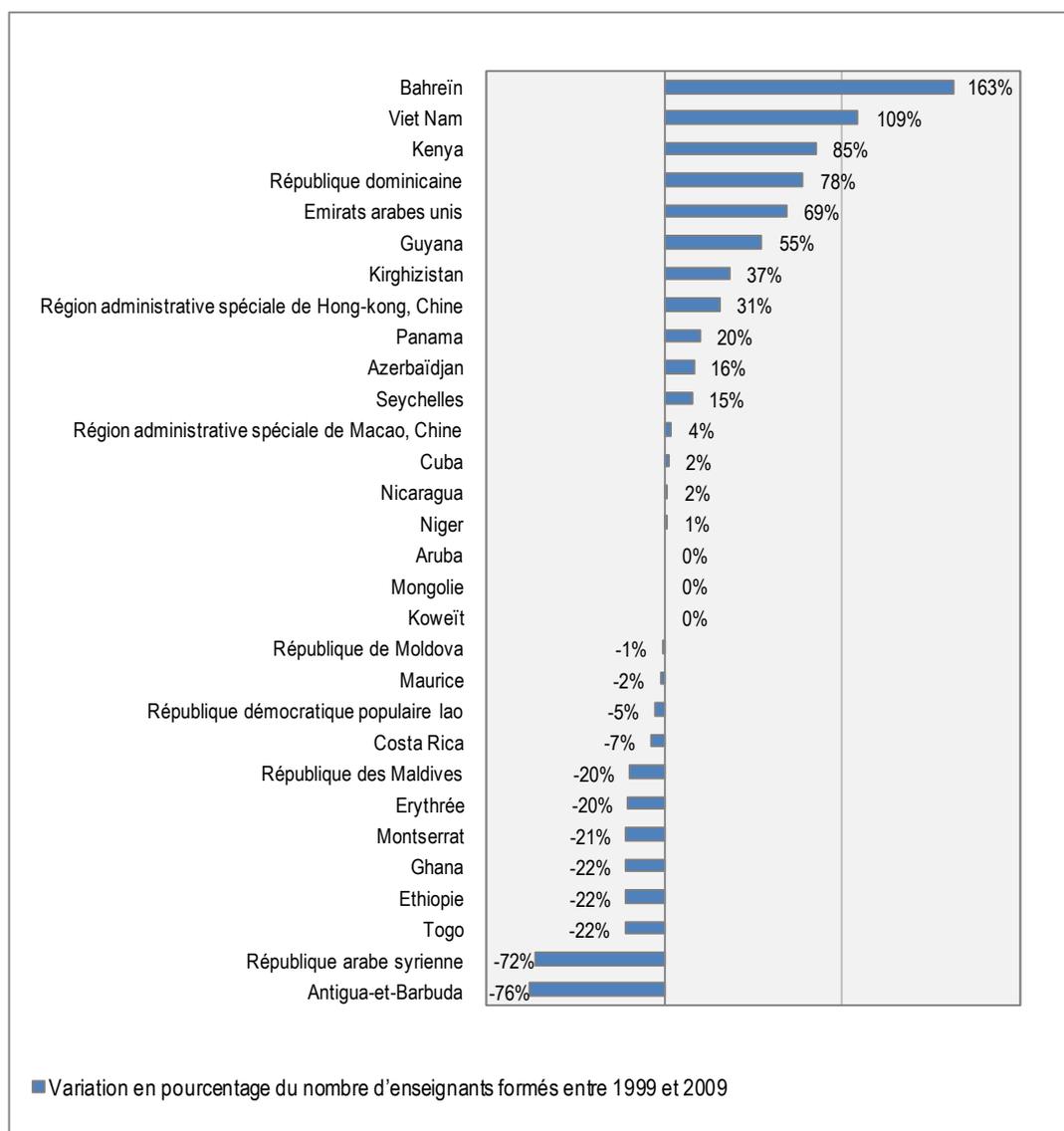
Figure 3.3. Variation en pourcentage du nombre d'enseignants du préprimaire formés, grandes régions, 1999-2009



Source: UNESCO-ISU 2011.

- 79.** Pourquoi les pays ont-ils du mal à atteindre des niveaux de formation plus élevés? Plusieurs facteurs sont en cause, notamment la diversité de l'offre éducative, l'insuffisance du financement et l'absence de politiques nationales en général, plus particulièrement en ce qui concerne les qualifications des enseignants. Dans certains pays, la forte augmentation des effectifs inscrits s'est traduite par un assouplissement des normes exigées et par des procédures de formation ou de recrutement accélérées. Dans les pays où la totalité ou la quasi-totalité des enseignants satisfont aux conditions requises (figure 3.1), l'importance accordée à la définition de normes et à leur application y est assurément pour beaucoup. Afin d'aider les pays qui sont encore loin d'atteindre l'objectif recherché, à savoir un corps enseignant dûment qualifié dans l'EPE, des organisations internationales (UNICEF 2008; IE 2010) recommandent de fixer la cible suivante: 80 pour cent des professionnels de la filière doivent être formés, et 50 pour cent doivent avoir suivi des études supérieures.

Figure 3.4. Variation en pourcentage du nombre d'enseignants du préprimaire formés, pays et territoires sélectionnés, 1999-2009



Source: UNESCO-ISU 2011.

Politique en matière de programmes d'EPE: Cadres pédagogiques et plans éducatifs

- 80.** En théorie, la préparation initiale et la formation continue des éducateurs de l'EPE s'articulent autour de l'approche pédagogique arrêtée au niveau national ou à d'autres niveaux. En pratique, la grande diversité de l'offre éducative ne garantit pas toujours la cohérence de l'ensemble, dès lors que les réformes des méthodes pédagogiques et des programmes ne sont pas en phase avec la formation initiale des futurs éducateurs, nécessairement complétée par la formation en cours d'emploi.
- 81.** Pour orienter la pratique à l'échelon national, il est utile que les différentes approches de l'EPE s'inscrivent dans un cadre bien établi pour que les mêmes normes soient appliquées dans les différents services de la petite enfance et pour garantir la continuité de l'apprentissage, deux importants facteurs d'équité. Parallèlement, il faut aussi que ces cadres présentent la souplesse voulue pour que les enseignants puissent expérimenter différentes méthodes en fonction de leur appréciation professionnelle des besoins

d'apprentissage de l'enfant. Un cadre rigide risquerait de compromettre l'autonomie de l'enseignant, élément essentiel de la profession (OIT-UNESCO 1966, art. 61 et 63).

- 82.** Ces dernières années, le nombre de programmes nationaux ou d'Etat a sensiblement augmenté. Contrairement aux programmes d'enseignement primaire classiques, imposés au niveau central, les programmes d'EPE prennent souvent la forme de cadres pédagogiques concis. Etablis, en principe, sur la base de consultations avec les acteurs concernés, y compris les enseignants, ces cadres déterminent des objectifs de qualité généraux et indiquent comment les atteindre. Ils encouragent également chaque centre à formuler un programme plus détaillé. Au cours des quinze dernières années, de nombreux gouvernements de pays membres de l'OCDE ont adopté des programmes destinés aux enfants de 3 à 6 ans, et certains d'entre eux, en particulier les pays nordiques et le Royaume-Uni (Angleterre), se sont dotés d'un tronc commun ou d'un cadre pédagogique global pour les enfants de 0 à 6 ans. Par exemple, en 2009, l'Angleterre a mis en place le programme *Early Years Foundation Stage* pour cette tranche d'âge et, depuis 2011, un programme d'enseignement préprimaire est en vigueur en Finlande (OCDE 2006; BIT 2011b).
- 83.** Les aptitudes et les connaissances essentielles ainsi que les méthodes pédagogiques que l'on considère comme les plus propices à l'épanouissement des jeunes enfants ne sont pas toujours les mêmes selon les pays. L'acquisition d'aptitudes non cognitives (par exemple, la motivation et la capacité d'interaction) dans la prime enfance étant déterminante pour l'apprentissage futur et une intégration sociale réussie, les programmes d'EPE et la formation des enseignants qui contribuent à leur mise en œuvre devraient comporter aussi une dimension non cognitive. Les composantes protection et éducation doivent être unies en un tout cohérent, que le système sépare la prise en charge des enfants de la naissance à 3 ans et celle des enfants de 3 ans à l'âge scolaire, ou qu'il s'agisse d'un seul et même modèle pour l'ensemble de la tranche d'âge allant de la naissance au début de la scolarité obligatoire.
- 84.** Dans les pays de l'OCDE, la question de savoir dans quelle mesure l'expérience des jeunes enfants, en particulier les 4 à 6 ans, devrait s'apparenter à celle qu'ils auront à l'école a donné lieu à deux grands types de programme. Le premier, obéissant à la notion de préscolarisation, particulièrement forte en France et dans les pays anglo-saxons, consiste en général à privilégier le développement cognitif de l'enfant et l'apprentissage précoce de la lecture, de l'écriture et du calcul dans une optique «utilitaire» – préparer l'enfant au monde de l'école et donc, à plus longue échéance, à celui du travail. Le deuxième type de programme, fondé sur la tradition de la pédagogie sociale, solidement ancrée dans les pays nordiques, n'exclue pas l'initiation à la lecture, à l'écriture et au calcul aux fins de la préparation à l'école, mais se veut ouvert et holiste jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire et parfois même jusque dans les premières classes de l'enseignement primaire (OCDE 2006, p. 153, voir encadré 3.1). Il s'agit là d'une démarche moins dirigiste qui, en s'inscrivant davantage dans la logique de l'apprentissage centré sur l'enfant, accorde une plus grande autonomie pédagogique aux enseignants, ce qui conditionne la préparation professionnelle de ceux-ci.

Encadré 3.1
Approches pédagogiques des pays nordiques

Dans les jardins d'enfants du **Danemark**, l'accent est mis sur l'épanouissement libre et créatif de l'enfant dans un contexte social. Les pédagogues danois se sont opposés à l'établissement d'un programme national jusqu'en 2004. L'opinion selon laquelle les structures d'accueil de la petite enfance sont des établissements de pédagogie sociale et non des «écoles» prévaut encore très largement.

En **Norvège**, le programme-cadre de 1996, révisé en 2006, a été le premier de ce type en Europe à concevoir l'apprentissage dans sa globalité en privilégiant le développement des aptitudes d'interaction sociale, ainsi que le langage et la communication au sens large. Les objectifs des programmes et les objectifs d'apprentissage sont de plus en plus axés sur les résultats. A cet effet, les connaissances et le niveau à acquérir en mathématiques et dans la langue maternelle sont alignés sur le Cadre européen des certifications pour garantir l'équité et la qualité de l'offre éducative ainsi que pour renforcer le rôle des jardins d'enfants en tant que centres d'apprentissage au niveau local.

Ces dernières années, la **Suède** a entrepris de concilier ces deux traditions en accordant davantage d'attention à l'apprentissage et à l'enseignement sans pour autant négliger la dimension sociopédagogique. Depuis 1996, l'éducation de la petite enfance en Suède est intégrée au système éducatif, dans le but déclaré d'établir des liens plus étroits entre l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, tous deux considérés comme des composantes d'égale importance du système éducatif. Toutefois, contrairement au Royaume-Uni (Angleterre) ou à la France, il n'y a pas d'évaluation officielle dans les structures préscolaires suédoises.

Source: BIT 2011b; OCDE 2006, pp. 155-159.

- 85.** Alors que le pluriculturalisme et l'intégration posent aux pays des problèmes d'une complexité croissante, il importe de plus en plus que les programmes éducatifs soient ouverts à la diversité en étant adaptés aux besoins de tous les apprenants, y compris les enfants handicapés et les enfants issus de minorités ethniques ou de l'immigration. Le programme néo-zélandais d'EPE *Te whariki*, connu dans le monde entier, est conçu pour tous les enfants sans exception (BIT 2011b).
- 86.** Les programmes éducatifs récents tendent à viser des objectifs d'apprentissage plus précis et à plus long terme et à confier des tâches plus ambitieuses aux pédagogues. Par exemple, le plan d'éducation préscolaire de 36 pages adopté en Grèce en 2003 a été complété en 2006 par un guide de 431 pages à l'usage de l'enseignant. Ce guide était en partie destiné à compenser la formation insuffisante consacrée aux nouveaux programmes, mais il a reçu un accueil mitigé de la part des enseignants qui se sont demandé si le but recherché était de les seconder dans leurs tâches ou au contraire de freiner leur initiative et l'auto-apprentissage de l'enfant (Sofou et Tsafo 2009, pp. 413 et 420). De telles orientations et directives émanant d'une autorité centrale peuvent très bien devenir superflues, s'il existe un corps enseignant qualifié et stable à même de planifier et d'évaluer les progrès des enfants (OCDE 2006, pp. 162-163).

Qualifications et formation initiale

- 87.** La diversité des programmes et le cloisonnement entre les structures d'accueil des moins de 3 ans et celles des 3 à 6 ans se répercutent sur le niveau de qualification et de formation exigé des éducateurs, qui varie en fonction des catégories de professionnels de la petite enfance et de la nature des tâches qui leur sont confiées. Dans les pays développés en règle générale, les typologies de professionnels de l'EPE font une distinction entre, d'une part, les spécialistes de la petite enfance ou les pédagogues qui sont appelés à travailler avec des enfants dans de multiples contextes, depuis la naissance jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, et, d'autre part, les enseignants du préprimaire qui travaillent essentiellement au sein d'une structure éducative. Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, les éducateurs sont *spécialement* formés pour travailler avec de jeunes enfants pendant au minimum les trois années qui précèdent l'entrée à l'école primaire et ils le sont souvent au même niveau et dans le même établissement que les enseignants du primaire. Dans plusieurs pays, les enseignants du préprimaire reçoivent une formation qui vaut pour les

deux branches du système et peuvent ou non avoir une spécialisation ou un certificat en EPE (OCDE 2006, pp. 181-189).

- 88.** En principe, les éducateurs de jeunes enfants bientôt en âge d'entrer au primaire sont mieux formés et bénéficient de conditions plus valorisantes. On observe que, dans l'ensemble des pays développés, les personnels d'encadrement de l'EPE (en règle générale des enseignants) doivent avoir fait au moins trois ans d'études supérieures sanctionnées par un diplôme. Dans les pays membres de l'OCDE, les professionnels qui s'occupent d'enfants âgés de 3 à 6 ans ont généralement fait trois à quatre années d'études universitaires ou suivi une formation postsecondaire de deux ans. En France par exemple, les enseignants qui se voient confier des enfants de 2 à 6 ans doivent être titulaires d'un diplôme universitaire correspondant à quatre années d'études et avoir suivi en outre jusqu'à deux années de formation professionnelle. En revanche, les personnels qui travaillent dans des structures d'accueil pour les tout petits auront vraisemblablement des parcours plus divers (aucune formation, trois années d'enseignement professionnel au niveau postsecondaire ou un diplôme postsecondaire obtenu sur deux ans). Dans un grand pays fédéral comme les Etats-Unis, le système n'étant pas normalisé au niveau national, les enseignants ne sont pas généralement tenus d'avoir un diplôme universitaire de premier cycle (licence), pas plus que les enseignants du privé n'ont l'obligation de suivre une formation préalable dans la plupart des Etats, qui sont toutefois nombreux à exiger un certificat de compétences professionnelles en EPE (IE 2010, pp. 86-87; OCDE 2006, pp. 180-186). A l'opposé, dans certains pays membres de l'OCDE aujourd'hui, le pourcentage des professionnels de la petite enfance qui sont au moins titulaires d'une licence est élevé: 55 pour cent au Danemark, 64 pour cent en Nouvelle-Zélande et 32 pour cent en Norvège (BIT 2011b).
- 89.** Le tableau est encore plus contrasté dans les pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu. En général, les enseignants du préprimaire ont une formation initiale plus succincte et sont presque toujours moins formés que leurs homologues du primaire. Un grand nombre de pays en développement comme le Bangladesh, le Tchad et la République arabe syrienne n'avaient pas de programme de formation spécial pour les enseignants du préprimaire il y a cinq ans encore, et quelques-uns seulement exigent expressément une formation pédagogique (UNESCO 2007, p. 157). Dans certaines parties du Pakistan, les éducateurs de l'EPE n'ont parfois suivi qu'une formation postsecondaire de quelques semaines et, au Népal, ils sont parfois recrutés avec le certificat de fin d'études secondaires (dixième année) et une formation élémentaire de 90 heures (BIT 2011b).
- 90.** La situation continue d'évoluer vers des normes plus élevées et une préparation initiale mieux structurée: en Argentine, quatre années d'études postsecondaires sont exigées pour un emploi dans l'EPE; le Kazakhstan estime que 55 pour cent de ses éducateurs de la petite enfance ont une licence ou un diplôme équivalent et que 38 pour cent ont un certificat correspondant à deux années d'études postsecondaires; et le Liban estime à plus de 30 pour cent le nombre de ses éducateurs qui ont une licence. Les diplômes ou les certificats professionnels délivrés au terme d'un cursus de un à trois ans par des établissements de formation très divers restent beaucoup plus fréquents que des diplômes d'études supérieures plus complets. C'est par exemple le cas dans la quasi-totalité des pays des Caraïbes où certains éducateurs sont néanmoins titulaires d'une licence ou d'une maîtrise, mais ils l'ont généralement obtenue à l'étranger (BIT 2011b). L'Afrique subsaharienne est l'une des régions dans lesquelles la formation des éducateurs de la petite enfance n'est pas abordée dans sa globalité: rares sont les pays où les éducateurs ont suivi des études supérieures, les qualifications exigées sont minimales ou inexistantes, le perfectionnement professionnel est rarement systématique ou généralisé et, dans certains pays, il existe des inadéquations entre le niveau de formation des enseignants et leur affectation. La formation est généralement courte, d'environ une année au plus, dans l'ensemble de la région (UNESCO-BREDA 2010, p. 44). On notera toutefois que certains pays comme le

Lesotho, Maurice et l’Afrique du Sud ont adopté de bonnes pratiques en vue de remédier à cette situation (encadré 3.2).

Encadré 3.2

Formation initiale et perfectionnement professionnel en Afrique subsaharienne

Au **Burkina Faso**, il faut généralement être titulaire d’un certificat postsecondaire obtenu en deux ans, mais le niveau requis pour le personnel auxiliaire («moniteurs») peut être moins élevé. Bien que la formation soit structurée de manière cohérente, il n’y a pas suffisamment de personnes formées pour répondre à une demande croissante. Le système subit d’importantes «fuites», en ce sens qu’une fois formés certains enseignants de la petite enfance sont affectés à un poste dans un ministère au lieu de travailler dans un centre d’EPE. Au stade de la formation, l’éducation de la petite enfance est généralement assimilée à l’enseignement primaire officiel, et le perfectionnement professionnel pâtit d’une approche non structurée.

Au **Congo**, les enseignants de l’EPE sont formés pendant deux ans. Ils doivent au minimum avoir fait trois années d’études dans un établissement d’enseignement général. Le perfectionnement professionnel consiste en une formation et des séminaires en cours d’emploi. Il faudrait réaffecter dans des écoles ou des centres éducatifs les enseignants qualifiés qui travaillent dans des ministères.

En **Ethiopie**, la formation des enseignants du préprimaire est collectivement assumée par les pouvoirs publics, les ONG et le secteur privé. D’après les informations disponibles, il n’existe pas dans ce pays de politique claire ni de normes de qualité en matière de formation des enseignants du préscolaire, ce qui nuit à la définition du profil voulu et à la mise en place d’une carrière professionnelle pour cette filière. La formation dure dix mois et elle est dispensée par un seul institut d’Etat; la plupart des régions ne disposent pas d’instituts de formation pour les enseignants du préprimaire. Des organismes privés proposent une formation de trois à dix mois, mais ils manquent souvent de personnel qualifié; leurs effectifs travaillent seulement à temps partiel et leurs installations et matériels pédagogiques sont inadaptés.

Au **Ghana**, il faut être titulaire d’un diplôme correspondant à trois ans d’études pour être habilité à enseigner. La formation initiale et le perfectionnement professionnel sont assurés de façon diverse au niveau universitaire et dans un centre national de formation d’enseignants d’école maternelle.

Au **Lesotho**, la création d’un certificat en éducation de la petite enfance en 2007, conjointement avec un programme de formation en cours d’emploi de deux ans, a marqué le début du perfectionnement professionnel en EPE dans ce pays. Il faut avoir suivi le premier cycle du secondaire, outre cinq ans d’expérience dans l’enseignement, pour satisfaire aux conditions minimales d’admission. Un réseau de formateurs nationaux dispense une formation «en cascade» du district au niveau local en vue de répondre aux besoins de formation de personnels d’EPE expérimentés mais sans qualifications.

Maurice travaille actuellement à la création d’un certificat national afin d’harmoniser tous les programmes de formation des enseignants qui sont proposés par des prestataires privés avec ceux de l’Institut national de formation. Les efforts sont axés sur la mise en conformité de la formation avec les normes et les critères internationaux.

L’**Afrique du Sud** est dotée d’un système d’agrément en matière d’EPE qui relève de l’autorité nationale chargée des qualifications professionnelles. Le cadre national des qualifications professionnelles pour le développement de la petite enfance vise à réglementer la formation assurée par des établissements d’études supérieures et celle dispensée par des ONG à l’intention de la population noire qui a été défavorisée dans le passé. Des enseignants formés en EPE rendent entre huit à dix visites aux apprenants, qu’ils aident à planifier les cours, concevoir des supports didactiques et à promouvoir la langue et la culture locales par des jeux et des chansons.

Source: Awopegba 2010; BIT 2011b; Penn 2008.

Formation d’enseignants auxiliaires, locaux et contractuels

91. Confrontés aux problèmes que posent la formation, le recrutement et la rémunération d’enseignants qualifiés en raison du manque de ressources humaines et de restrictions budgétaires, de nombreux pays en développement ont recours, comme dans l’enseignement primaire, à des paraprofessionnels, à des enseignants issus de la communauté locale ou à des contractuels (Fyfe 2007, pp. 1-2). Des centres éducatifs font appel à des paraprofessionnels, par exemple en s’appuyant sur le Centre de ressources des écoles maternelles Madrasa en Afrique de l’Est qui s’adresse aux enfants des

communautés musulmanes déshéritées. Il ressort d'une étude d'évaluation que de tels programmes sont en mesure de donner aux paraprofessionnels les outils nécessaires pour assurer, en milieu défavorisé, des programmes d'EPE d'une qualité comparable à celle de programmes plus formels (Mwaura et Mohamed 2008, p. 404). Le Viet Nam a lui aussi largement recours à des enseignants du secteur de l'éducation non formelle (UNESCO 2007, p. 188).

92. L'éducation de la petite enfance étant encore embryonnaire dans une grande partie du monde en développement, de telles méthodes de formation et de recrutement dans des communautés pauvres sont concevables en l'absence de solutions plus structurées, mais risquent à long terme de priver ces communautés d'une offre éducative de qualité fondée sur un haut niveau de formation des enseignants. L'un des principaux obstacles à une EPE de qualité dans les pays africains est attribué à une conjonction de facteurs: enseignants du préprimaire recrutés sous contrat, faiblement rémunérés et sans ou quasiment sans formation professionnelle (UNESCO-BREDA 2010, pp. 44-45). La recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant (art. 142 à 144) propose plusieurs moyens d'action possibles dans les cas où le niveau de formation professionnelle doit être revu à la baisse pour parer à une pénurie d'enseignants: sélection rigoureuse des futurs éducateurs sur la base des normes professionnelles établies, dispositions spéciales pour compléter les qualifications et encadrement du personnel non qualifié par des enseignants pleinement qualifiés. Cette combinaison de perfectionnement professionnel et de supervision ou d'encadrement par des éducateurs dûment formés est une solution préconisée pour constituer un corps enseignant homogène en y intégrant les enseignants contractuels, massivement recrutés dans les écoles primaires de nombreux pays ou communautés pauvres (Fyfe 2007, pp. 17-18). Il est particulièrement difficile d'organiser la supervision ou l'encadrement par des professionnels dans un environnement où les ressources humaines font déjà défaut, mais cela pourrait être envisagé dans le cadre d'une restructuration des carrières des éducateurs expérimentés.

Actualiser les compétences du personnel des services de la petite enfance

93. Il est nécessaire d'actualiser les compétences du personnel de l'EPE et d'augmenter les effectifs pour les adapter à l'évolution et aux exigences de la société ainsi qu'à la complexité croissante de ces professions, par exemple en recourant davantage à l'auto-évaluation et en améliorant la qualité sans obligatoirement reproduire les méthodes appliquées dans l'enseignement primaire (OCDE 2006, p. 166; UNESCO 2007, pp. 156-157). Depuis au moins le milieu des années 1990, de nombreux pays ont développé, revu ou amélioré leurs programmes de formation initiale. Par exemple, au début de 1997, la Nouvelle-Zélande a augmenté le nombre des prestataires de formation des futurs enseignants et les a diversifiés, y compris en créant des programmes trisannuels pour l'EPE et, en 2002, elle s'est fixé l'objectif de mettre à niveau les quatre cinquièmes des enseignants à l'horizon 2012 (encadré 3.3). Singapour a fait de même en 2001. D'autres pays, comme l'Albanie, ont récemment élaboré leurs premiers programmes de spécialisation. De nombreux pays européens ont décidé d'harmoniser les qualifications requises pour l'enseignement primaire et l'éducation préprimaire, et nombreux sont ceux qui renforcent le perfectionnement en cours d'emploi. En 2003, l'Estonie a lancé un programme de formation des enseignants axé sur les compétences ainsi que des programmes de formation en cours d'emploi à l'intention des enseignants du préscolaire (UNESCO 2007, pp. 156-157). Il est extrêmement difficile de relever le niveau de qualification et de compétence des éducateurs, même dans de petits Etats comme la République des Maldives, mais les choses progressent (encadré 3.4).

Encadré 3.3

Nouvelle-Zélande: Les qualifications du corps enseignant au service de la qualité

Conformément au Plan stratégique de 2002 pour l'éducation de la petite enfance, la proportion d'enseignants qualifiés devrait atteindre 80 pour cent en 2010 et 100 pour cent à l'horizon 2012. Pour être qualifiés, les enseignants de l'EPE doivent suivre une formation diplômante de trois ans, et ils sont de plus en plus nombreux à détenir un diplôme d'études supérieures. Beaucoup d'établissements d'enseignement supérieur délivrent désormais des titres universitaires plutôt que des certificats professionnels; ainsi, plusieurs universités s'orientent vers un cursus de quatre ans sanctionné par un titre universitaire. La formation des enseignants du préscolaire est maintenant du même niveau que celle des enseignants du primaire et se rapproche de celui qui est requis pour les enseignants du secondaire. Toutefois, le nombre de diplômes délivrés serait insuffisant pour que la totalité du corps enseignant soit formée, ce qui est l'objectif visé.

Source: IE 2010.

Encadré 3.4

République des Maldives: Comment la formation des enseignants progresse dans un petit Etat insulaire en développement

Avec plus de la moitié du personnel d'EPE sans formation, il est très difficile d'assurer un apprentissage de qualité aux Maldives, d'autant que l'archipel compte un éducateur pour 21 enfants en moyenne. Malgré des ressources limitées, l'Université nationale des Maldives propose depuis 2011 une formation diplômante sur deux ans, qui vient s'ajouter aux qualifications minimales déjà exigées des éducateurs – un certificat en EPPE obtenu au terme d'une formation de trois mois ainsi qu'un certificat de niveau avancé correspondant à un an d'études supplémentaire, tous deux délivrés par le Centre de formation continue. En outre, l'UNICEF aide depuis 2005 les Maldives à mettre en place un réseau de centres de ressources pour les enseignants afin de briser le sentiment d'isolement professionnel ressenti dans cette branche, et a participé plus récemment à l'élaboration d'un programme d'éducation préscolaire ainsi qu'à la conception de formations diplômantes.

Source: République des Maldives, ministère de l'Education 2011; UNESCO-ISU 2010; UNESCO 2011e.

Perfectionnement professionnel

94. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, les éducateurs de la petite enfance n'ont pas les mêmes possibilités de perfectionnement professionnel ou de formation en cours d'emploi selon les pays et selon qu'ils s'occupent d'enfants de 4 à 6 ans ou de 1 à 3 ans. En règle générale, les éducateurs les moins qualifiés sont ceux qui ont le plus difficilement accès à la formation en cours d'emploi. Par ailleurs, la formation continue et le perfectionnement professionnel sont souvent déconnectés des objectifs pédagogiques de la formation initiale (OCDE 2009, p. 5). C'est surtout dans le monde en développement et plus particulièrement en Afrique subsaharienne que la formation en cours d'emploi doit être encouragée (encadré 3.2 ci-dessus). Dans un certain nombre de pays en développement, l'offre en la matière est relativement diversifiée tout comme le nombre d'éducateurs qui en bénéficient (encadré 3.5). Les professionnels de la petite enfance qui travaillent dans des crèches d'entreprise peuvent obtenir de leur employeur un congé et un financement pour profiter des possibilités de perfectionnement professionnel offertes par des réseaux officiels d'EPE dans certains pays comme le Kenya; c'est là un exemple de coopération entre secteur privé et secteur public (Hein et Cassirer 2010, p. 88).

Encadré 3.5

Le perfectionnement professionnel dans des pays en développement sélectionnés

Des méthodes très différentes de formation en cours d'emploi, allant d'approches très ponctuelles à d'autres plus systématiques fondées sur la mutualisation régionale ou s'appuyant sur des structures sous-nationales pour en étendre l'accès à toutes les régions d'un pays, ont été adoptées en Afrique, en Asie et aux Caraïbes. Néanmoins, le perfectionnement professionnel est encore loin d'être une réalité pour tous les éducateurs.

Afrique

Au **Maroc**, chaque province est dotée d'un centre de ressources pour l'éducation préscolaire, qui offre aux enseignants une formation continue et un appui pédagogique. On ne dispose pas de données sur le nombre d'enseignants qui y ont accès.

Asie

Au **Bhoutan**, 50 pour cent des éducateurs de l'EPE suivent tous les ans une formation en cours d'emploi organisée par le ministère de l'Éducation. Au **Kazakhstan**, environ 20 pour cent des éducateurs bénéficient de 14 jours de formation en cours d'emploi par an, mais seulement une fois tous les cinq ans.

Caraïbes

Antigua-et-Barbuda: l'Unité chargée du développement de la petite enfance présente l'évolution de la profession lors d'une journée de perfectionnement professionnel qui a lieu une fois par an et organise des ateliers thématiques tous les derniers vendredis du mois, mais on ne dispose d'aucune information sur le nombre de participants ni sur la fréquence de leur participation. **Saint-Kitts-et-Nevis** consacre environ 0,01 pour cent du budget de l'éducation à la formation en cours d'emploi des éducateurs de jeunes enfants, grâce à quoi, 84 pour cent des éducateurs bénéficieraient d'environ vingt-cinq jours de formation en cours d'emploi par an. Moins de 30 pour cent des éducateurs à **Saint-Vincent-et-les Grenadines** suivent trois jours de formation professionnelle continue. Dans les Caraïbes, le centre de formation SERVOL de **Trinité-et-Tobago** organise des programmes de formation en cours d'emploi pour l'ensemble de la région.

Source: Maroc et Trinité-et-Tobago: UNESCO 2007, p. 159; pour tous les autres pays: BIT 2011b.

95. Comparativement, les possibilités de perfectionnement professionnel sont plus nombreuses dans les pays membres de l'OCDE et, dans certains d'entre eux, elles sont accessibles à la totalité des éducateurs de jeunes enfants. Le perfectionnement professionnel est soit compris dans les heures de travail hors présence des enfants, soit obligatoire dans quelques pays (encadré 3.6).

Encadré 3.6

Perfectionnement professionnel dans les pays membres de l'OCDE

En **Belgique**, en **Italie** et en **Hongrie**, les éducateurs peuvent réserver 10 pour cent de leur temps de travail à des activités hors présence des enfants, y compris aux fins de leur perfectionnement professionnel. Les éducateurs hongrois sont tenus de suivre tous les sept ans 120 heures de cours de perfectionnement professionnel financés par l'Etat.

En **République de Corée**, les autorités locales ont l'obligation légale de financer un niveau minimum de perfectionnement professionnel. Par exemple, tous les trois ans, les instituteurs de maternelle doivent suivre 80 heures de formation en cours d'emploi pour améliorer leur niveau de qualification.

La formation en cours d'emploi est également une obligation en **Nouvelle-Zélande**, où elle est indispensable pour conserver le titre d'enseignant. Le perfectionnement professionnel est assuré par divers organismes, y compris des établissements publics d'enseignement supérieur et des prestataires privés.

Les pays nordiques offrent pour la plupart des possibilités de formation à la quasi-totalité des personnels de l'EPE, mais il semblerait que dans certains d'entre eux le nombre de journées consacrées à cette formation soit inférieur à celui dont bénéficient les enseignants du primaire. Au **Danemark**, 95 à 100 pour cent des éducateurs suivent deux journées de formation en cours d'emploi par an, contre cinq pour la totalité des effectifs en **Norvège**. En **Finlande**, les autorités locales sont tenues d'assurer un certain niveau de formation continue dans les services sociaux, dont relève le personnel de la petite enfance. Le nombre de jours de formation va de trois à dix par an selon le niveau d'études de la personne concernée, les qualifications requises pour l'emploi et la description de poste. Il n'existe pas de plan national de formation professionnelle continue.

Au **Portugal**, tous les enseignants des petites classes ont le droit, comme leurs collègues des autres niveaux, à au moins 56 heures de formation en cours d'emploi par an, qui leur sont dispensées par des centres pédagogiques régionaux et des universités. Sans être obligatoire, cette formation est une condition de l'avancement dans la carrière.

En **Slovaquie**, la loi prévoit cinq jours de formation; des jours additionnels peuvent être obtenus avec l'accord de l'employeur.

Source: IE 2010, pp. 64 et 72; BIT 2011b; OCDE 2006, p. 184.

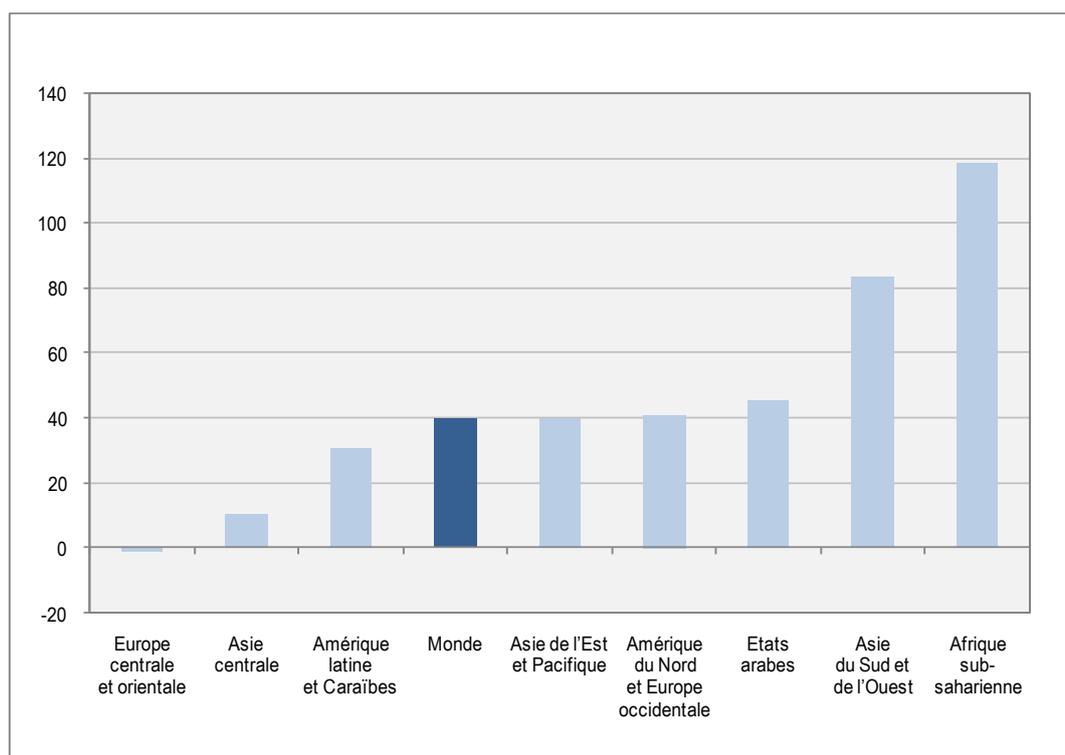
96. En Europe, les mesures prises pour renforcer la coopération dans ce domaine font partie des efforts destinés à améliorer la qualité de l'EPE compte tenu de la tendance à regrouper les volets protection et éducation. Ces mesures s'appuient sur le cadre stratégique pour la de coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation pour 2009-2011, qui met notamment l'accent sur la nécessité d'accompagner les enseignants pour accroître leurs compétences et leur professionnalisme. C'est une façon de reconnaître que, jusqu'à présent, les personnels de l'EPE ont rarement les mêmes possibilités de formation (initiale, en cours d'emploi et continue) que les enseignants des autres niveaux du système éducatif (Urban 2009; Commission européenne 2011).
97. En dépit des progrès réalisés ces dernières années, le perfectionnement professionnel – dans le cadre de la formation en cours d'emploi ou autres – reste le maillon faible de la formation des éducateurs de l'EPE, alors même que *tous* les enseignants ont besoin de formation, en particulier ceux qui, peu ou pas qualifiés, n'ont pas de connaissances pédagogiques ni de compétences solides. Pour remédier à cela, l'OIT a proposé, à l'occasion de la réflexion menée sur la réalisation des objectifs de l'Education pour tous, de retenir comme critère de référence un niveau de financement, ou d'investissement, correspondant à 1 pour cent au moins de la rémunération annuelle du corps enseignant afin de promouvoir la formation en cours d'emploi. Cette solution pourrait être appliquée aux éducateurs de l'EPE aussi (BIT 2011d). Par ailleurs, aider les petits centres et réseaux de ressources pédagogiques dans des zones rurales ou reculées pourrait réduire l'isolement professionnel des éducateurs.

4. Conditions d'emploi dans l'éducation de la petite enfance

Chiffres et tendances de l'emploi

98. En 2009, on recensait au niveau mondial plus de 7,5 millions d'enseignants dans l'éducation préprimaire⁶. Au cours des dix années précédentes, ce nombre s'était sensiblement accru dans toutes les régions, à l'exception de l'Europe centrale et orientale, et c'est en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne, régions où les effectifs étaient jusqu'alors insuffisants, qu'il avait le plus progressé (figure 4.1). Rapportées à l'évolution du taux de préscolarisation (figure 2.1, chapitre 2), les créations de postes d'enseignants ont augmenté encore plus rapidement que les inscriptions dans les Etats arabes, en Asie de l'Est et dans le Pacifique, en Asie du Sud et de l'Ouest, en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans les Caraïbes, de même qu'en Amérique du Nord et en Europe, alors qu'elles ne les ont pas suivies, voire sont restées très en deçà, dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que d'Asie centrale pris ensemble. Dans bien des pays, les recrutements d'éducateurs de la petite enfance ont été plus que suffisants pour faire face à l'accroissement – parfois considérable – du nombre d'enfants inscrits, ce qui montre une fois de plus que, du simple point de vue des effectifs, la plupart des gouvernements ont réalisé des investissements non négligeables dans la formation et le recrutement de personnels de l'EPE (UNESCO-ISU 2011).

Figure 4.1. Variation en pourcentage des effectifs totaux de l'éducation préprimaire, par grande région, dans l'enseignement public et privé, à temps plein ou partiel, 1999-2009 *



* Estimations de l'ISU pour de nombreuses régions.

Source: UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011.

⁶ Ces chiffres s'entendent à l'exclusion des éducateurs de la petite enfance, qui exercent hors du cadre officiel de l'éducation préprimaire tel qu'il est défini au niveau national.

99. En quoi ces tendances sont-elles importantes? En chiffres absolus, le nombre d'éducateurs (et le nombre de centres ou d'écoles) a une incidence sur l'accès à l'EPE. De précédentes analyses laissent entrevoir l'existence d'un lien de causalité entre le ratio élèves/enseignant dans l'éducation préprimaire (voir ci-après), et donc le nombre d'enseignants, d'une part, et les effectifs inscrits, d'autre part: généralement, c'est dans les pays où ce ratio est le plus faible que la progression nette des effectifs inscrits est la plus forte les années suivantes (UNESCO 2007, p. 144). Des données récentes concernant le pays le plus peuplé au monde, la Chine, mettent en évidence les effets bénéfiques de l'augmentation du nombre d'enseignants et d'autres personnels sur l'accès à l'EPE (encadré 4.1).

Encadré 4.1

Chine: Etoffer le personnel de l'EPE a un effet bénéfique sur les inscriptions et sur l'accès à l'enseignement

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les effectifs inscrits dans l'enseignement préprimaire ont commencé à diminuer en Chine pour des raisons démographiques. Les recrutements d'enseignants et d'autres personnels sont restés stables dans un premier temps, avant de s'effondrer brutalement à partir de 2001. Entre 1999 et 2003, les effectifs inscrits ont diminué de 14 pour cent, tandis que le personnel se contractait lui aussi (de 16 pour cent) et que le nombre d'enseignants à temps plein chutait encore plus lourdement (de 30 pour cent). Dans tous le pays, le taux brut de scolarisation (TBS) a stagné à 36 pour cent au cours de cette période – à peu de choses près, aucun progrès n'a été enregistré, en Chine, en termes d'accès à l'éducation préprimaire.

Les inscriptions sont par la suite reparties à la hausse, gagnant 36 pour cent entre 2003 et 2009, très probablement sous l'effet de réorientations politiques, des investissements et de la demande des parents mais aussi assurément en raison d'une impressionnante progression du nombre d'enseignants exerçant à temps plein et de l'ensemble des personnels – 61 pour cent dans les deux cas. Au cours de cette période, le taux brut de scolarisation a également réalisé un bond spectaculaire, en particulier entre 2006 et 2009, pour atteindre 47 pour cent. Les données indiquent que la hausse des recrutements dans l'EPE est en étroite corrélation avec la progression du nombre d'élèves en Chine.

Sources: Personnel et effectifs inscrits: Bureau national de statistique de la Chine; TBS: UNESCO-ISU 2011. Les chiffres relatifs aux effectifs scolaires et enseignants diffèrent quelque peu entre ces deux sources, mais dénotent la même évolution dans le temps.

Profil du personnel de l'EPE, difficultés de recrutement et d'affectation

100. Les pays éprouvent des difficultés non seulement pour recruter suffisamment d'enseignants qualifiés, mais aussi pour adapter le profil du personnel de l'EPE et son affectation à des besoins qui vont croissant et à des objectifs de qualité plus exigeants. Les difficultés à résoudre ont trait au rapport personnel qualifié/non qualifié par classe d'âge, à la disparité de l'offre d'EPE entre les villes et la campagne, à la diversité ethnique (et linguistique) et à l'équilibre entre les sexes et les âges.

Compétences des enseignants et groupes d'âge

101. Il existe un fossé considérable entre ceux – auxiliaires et bénévoles compris – qui prennent en charge ou éduquent les enfants âgés de 1 à 3 ans et les éducateurs dûment formés pour s'occuper des 4 à 6 ans. Dans les pays de l'OCDE où l'on distingue l'éducation de l'accueil des jeunes enfants, des enseignants qualifiés sont chargés de l'éducation préscolaire des plus de 3 ans, tandis que le secteur de l'accueil (services destinés aux enfants de moins de 3 ans) emploie des personnes ayant reçu une formation plus sommaire (OCDE 2006, p. 187). Dans les pays où ces deux types de service sont intégrés, des pédagogues titulaires d'une formation supérieure ou des éducateurs de la petite enfance travaillent avec les enfants de 1 à 6 ans. Des assistants d'école maternelle formés et

essentiellement chargés de l'accueil, travaillent aux côtés de ces pédagogues. Dans les pays en développement, comme indiqué au chapitre 3, la moindre exigence sur le plan des qualifications et de la formation crée une situation encore plus contrastée et les pouvoirs publics sont mis au défi de relever le niveau de compétence des éducateurs de la petite enfance, toutes classes d'âge confondues.

Disparité villes-campagne

- 102.** La disparité entre les villes et la campagne est un autre problème majeur qui se présente avec la même acuité à tous les niveaux d'enseignement. Les chapitres 1 et 2 ont mis en lumière quelques-unes des difficultés d'ordres financier et structurel qui pénalisent souvent les populations rurales. Dans les pays en développement, l'offre d'EPE est encore largement urbaine (UNESCO-BREDA 2010, p. 45). En dépit de la progression notable du recrutement qui a été enregistrée un peu partout ces dernières années, il n'est pas rare, dans des pays comme le Viet Nam, que l'on manque d'éducateurs de la petite enfance dans les zones rurales, et à fortiori dans les zones isolées, alors même que la rémunération et les conditions de vie des enseignants s'améliorent (UNESCO 2007, p. 189). Une étude a permis de constater que la situation n'était guère différente dans les zones isolées et défavorisées des pays de l'OCDE (OCDE 2009, pp. 4-6). Alors que le problème du recrutement dans les communautés rurales et isolées est progressivement résolu sur le plan quantitatif, l'affectation de personnels qualifiés dans les zones les moins prisées risque fort de poser un problème analogue sur le plan qualitatif.

Diversité linguistique et ethnique

- 103.** Le clivage entre les villes et la campagne pour ce qui est du recrutement et de l'affectation des éducateurs est bien souvent liés au problème de la représentativité ethnique, culturelle et linguistique des personnels. Plus le niveau de qualification requis est élevé et plus le service est institutionnalisé, moins il est probable d'obtenir cette représentativité. Par exemple, les femmes issues de minorités ethniques occupent principalement les postes les moins qualifiés et les moins rémunérés (OCDE 2006, p. 199). Dans l'EPE, la diversité constitue un défi pour de nombreux pays, des riches pays de l'OCDE aux sociétés pauvres et multiethniques. D'un côté, il est bon que les enfants issus de minorités aient sous les yeux des modèles auxquels ils peuvent s'identifier et soient en présence de divers professionnels appartenant au même milieu qu'eux et, d'un autre côté, la société «dominante» s'enrichit au contact de cultures différentes. La problématique est la même au niveau linguistique: comme pour l'éducation de base, les acquis des premières années sont d'autant meilleurs que les apprentissages se font dans la langue autochtone, ce qui suppose que les éducateurs concernés parlent cette langue, qu'ils aient été recrutés sur place ou qu'ils aient été dûment formés à cet effet.
- 104.** Plusieurs pays de l'OCDE (comme l'Australie, le Canada, la Belgique, le Danemark, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni) encouragent le recrutement de personnels issus de minorités ethniques. A titre d'exemple, en cinq ans, de 2002 à 2007, le nombre d'éducateurs parlant le maori a triplé en Nouvelle-Zélande (UNESCO 2010a, p. 59) alors que, sur le plan ethnique, la grande majorité (plus de 70 pour cent) du personnel enseignant de l'EPE est d'origine européenne (IE 2010, p. 63).

Equilibre hommes-femmes

- 105.** La quasi-totalité du personnel de l'EPE est de sexe féminin dans toutes les régions et tous les pays sauf en l'Afrique subsaharienne où les femmes représentent moins de 90 pour cent des effectifs (tableau 4.1). La proportion d'hommes parmi les enseignants du préprimaire avoisine ou dépasse 50 pour cent dans quelques pays seulement de cette région (Guinée,

Libéria, République-Unie de Tanzanie). Les pays où l'on recense entre 20 et 35 pour cent d'hommes sont à peine plus nombreux, et sont pour la plupart des pays en développement: il s'agit de l'Algérie, du Bénin, de l'Ethiopie, de la France, du Ghana, du Maroc, du Nigéria, du Sénégal, de la Sierra Leone, de la Thaïlande et de l'Ouganda (UNESCO-ISU 2011). Par ailleurs, la profession tend pratiquement partout à se féminiser encore.

Tableau 4.1. Pourcentage de femmes dans le corps enseignant de l'éducation préprimaire, par grande région, 1999-2009

Région	Pourcentage de femmes	
	1999	2009
Etats arabes	77	91
Europe centrale et orientale	100	99
Asie centrale	97	97
Asie de l'Est et Pacifique	94	96
Amérique latine et Caraïbes	96	95
Amérique du Nord et Europe occidentale	92	94
Asie du Sud et de l'Ouest	72	93
Afrique subsaharienne	72	76
Pays développés	94	94
Pays en développement	88	93
Monde	92	94

Source: UNESCO-ISU 2011.

106. Il ressort d'estimations récentes portant sur un échantillon de pays que cette large prédominance des femmes parmi le personnel d'éducation de la petite enfance se vérifie tant dans l'offre publique que dans l'offre privée. Et lorsque les données permettent d'établir des comparaisons, on constate même que c'est dans le privé que la proportion d'éducatrices est la plus élevée (tableau 4.2).

Tableau 4.2. Pourcentages d'éducatrices de la petite enfance dans les secteurs public et privé, pays sélectionnés, 2010 (ou année la plus récente)

Pays	Pourcentage d'éducatrices de la petite enfance (public)	Pourcentage d'éducatrices de la petite enfance (privé)
OCDE		
Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles)	97	97
Danemark	86	–
Finlande	97	–
Nouvelle-Zélande	98	98
Norvège	95	–
Slovaquie	100	100
Hors OCDE		
République dominicaine	97	–
Ghana	68	93
Kazakhstan	99	100
Liban	100	100

Pays	Pourcentage d'éducatrices de la petite enfance (public)	Pourcentage d'éducatrices de la petite enfance (privé)
Monténégro	99	100
Népal	98	–
Pakistan	100	–
Sainte-Lucie	100	100
Sri Lanka	17	64
Saint-Kitts-et-Nevis	100	100
Saint-Vincent-et-les Grenadines	100	100
Yémen	97	–

Source: BIT 2011b.

- 107.** Partout, le recrutement d'hommes dans ce secteur est négligé – c'est à peine si la question est prise en considération au niveau des politiques. L'éducation de la petite enfance reste un «ghetto féminin» (Urban 2009, p. 47). Cette situation est imputable en partie à des stéréotypes profondément ancrés: la tradition veut en effet que ce soient les femmes et les mères qui prennent soin des enfants. Etant donné que, dans de nombreuses sociétés, la prise en charge et l'éducation des jeunes enfants étaient considérées comme une fonction maternelle naturelle, requérant peu de compétences acquises et une formation sommaire, la prédominance des femmes dans les programmes d'EPE perpétue en quelque sorte le rôle traditionnellement dévolu aux mères.
- 108.** Pourquoi faut-il s'inquiéter de la féminisation continue de l'EPE? Parce qu'il est souhaitable que les deux sexes soient représentés de manière plus équilibrée, dans l'intérêt du développement des enfants et de la lutte contre les préjugés sexistes dans le monde du travail et la société dans son ensemble. Une telle féminisation peut également avoir des conséquences sur le plan du recrutement: lorsque sur un marché du travail tendu, les enseignants de l'EPE sont attirés vers d'autres emplois du fait de l'élévation de leur niveau de compétence, ce qui provoque une pénurie d'enseignants qualifiés. Jusqu'à présent, peu de pays ont pris ce problème suffisamment au sérieux pour adopter des mesures qui corrigeraient les déséquilibres: sur la trentaine de pays qui ont donné au BIT une réponse à ce sujet en 2011, seuls quelques-uns ont déclaré avoir attiré l'attention sur la question dans le cadre de campagnes de recrutement, mais seuls le Monténégro et la Norvège ont indiqué avoir mis en place plus ou moins récemment des plans d'action favorisant l'équilibre entre les sexes dans le secteur. En 1996, le Réseau des modes de garde d'enfants créé par la Commission européenne s'est donné comme objectif de porter à 20 pour cent la proportion d'éducateurs de sexe masculin en l'espace de dix ans. En 1997, la Norvège a elle aussi tablé sur 20 pour cent d'hommes parmi les pédagogues intervenant dans les services de la petite enfance, sans grand résultat puisque dans ce pays les hommes ne représentent que 5 à 8 pour cent, selon les sources, du personnel de l'EPE (IE 2010, p. 72; BIT 2011b). Face ce problème, certains pays comme le Danemark et le Royaume-Uni ont décidé de mettre l'accent sur le recrutement d'hommes dans la formation initiale, mais aucun progrès décisif n'est constaté dans les faits. D'autres pays ont envisagé de revoir les conditions de travail et la rémunération de façon à atténuer la ségrégation sexuelle, mais dans la conjoncture internationale actuelle, marquée par la volonté d'universaliser l'EPE et par des contraintes financières et budgétaires, il semble que la question ne soit plus suffisamment d'actualité pour que la situation évolue dans l'immédiat.

Répartition par âge

- 109.** Comme pour d'autres aspects de l'EPE, la répartition du personnel par âge est elle aussi révélatrice d'une fracture entre la prise en charge des enfants de moins de 3 ans et l'éducation préprimaire, plus structurée. Bien que l'on manque de données concrètes sur le sujet, on peut dire que le personnel est généralement jeune dans le premier cas (OCDE 2009, pp. 4-6), tandis que l'âge moyen est plus élevé dans le second, du moins dans les pays à revenu élevé, et approche celui des enseignants du primaire. Selon un rapport publié au milieu de la décennie écoulée, plus de 20 pour cent des enseignants du préprimaire avaient 50 ans ou plus dans les pays de l'OCDE, sauf dans la République de Corée et au Japon (où ce pourcentage était respectivement de moins de 1 pour cent et de 6 pour cent). Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, l'essor de l'éducation préprimaire se traduit par une plus forte proportion de jeunes enseignants que dans le primaire; il ressort d'études antérieures que la proportion d'enseignants du préprimaire qui ont moins de 30 ans est de 80 pour cent en Jordanie et de 52 pour cent au Paraguay (UNESCO 2007, p. 158).
- 110.** Le déséquilibre des âges pose diverses difficultés aux pouvoirs publics. La forte concentration, dans les programmes destinés aux moins de 3 ans, de jeunes travailleurs peu qualifiés, faiblement rétribués (voir ci-après) et sans grandes perspectives d'évolution de carrière, est propice à un renouvellement rapide du personnel. Dans le cadre d'une structure de carrière basée sur l'ancienneté, un personnel plus âgé mais aussi plus expérimenté alourdit la facture salariale des prestataires.

Corriger les déséquilibres au sein du personnel

- 111.** Afin de corriger ces déséquilibres et, dans le meilleur des cas, de les résorber, chaque pays doit élaborer par l'EPE une stratégie globale de recrutement et de développement, en utilisant pour ce faire des outils de planification, tels qu'un système de gestion et d'information par l'éducation intégrant des données ventilées par sexe, origine ethnique et âge, ainsi que des mesures d'incitation ciblées telles que l'octroi de bourses de formation pour les groupes sous-représentés, la revalorisation des salaires et la mise en place d'un système d'évolution des carrières (BIT 2011d). En 2009, l'Australie a consacré un volet de sa stratégie nationale d'éducation de la petite enfance à la formation du personnel et des cadres dans le but de recruter et fidéliser un personnel de qualité (COAG 2009, p. 19; OCDE 2009, p. 5).

La rémunération dans l'EPE

- 112.** La rémunération des enseignants de l'EPE est en règle générale nettement inférieure à celle de leurs collègues du primaire ou des niveaux supérieurs, ce qui traduit le peu de considération attribué depuis toujours à ce secteur ainsi que le statut d'infériorité et le faible niveau de qualification de son personnel, encore que la situation se soit améliorée ces dernières années (IE 2010, p. 28; OCDE 2009, p. 4-6). Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la rémunération est inférieure à 50 dollars E.-U. par mois (UNESCO-BREDA 2010, p. 44); les éducateurs perçoivent de maigres salaires, versés de manière irrégulière, en particulier lorsqu'ils travaillent dans des établissements privés peu subventionnés par l'Etat (encadré 4.2). L'attitude à l'égard du travail des femmes influe elle aussi sur la rémunération (OCDE 2006, p. 198). En retour, le faible niveau de qualification requis et la médiocrité des salaires font augmenter le taux de rotation du personnel, ce qui coûte cher sur les plans de la qualité de la formation et du recrutement. De précédents rapports faisaient état de taux annuels de rotation des éducateurs de l'EPE supérieurs à 30 pour cent en Australie et atteignant même 40 pour cent au Kenya (Hein et Cassirer 2010, p. 48).

Encadré 4.2
Kenya: Des salaires faibles et irréguliers

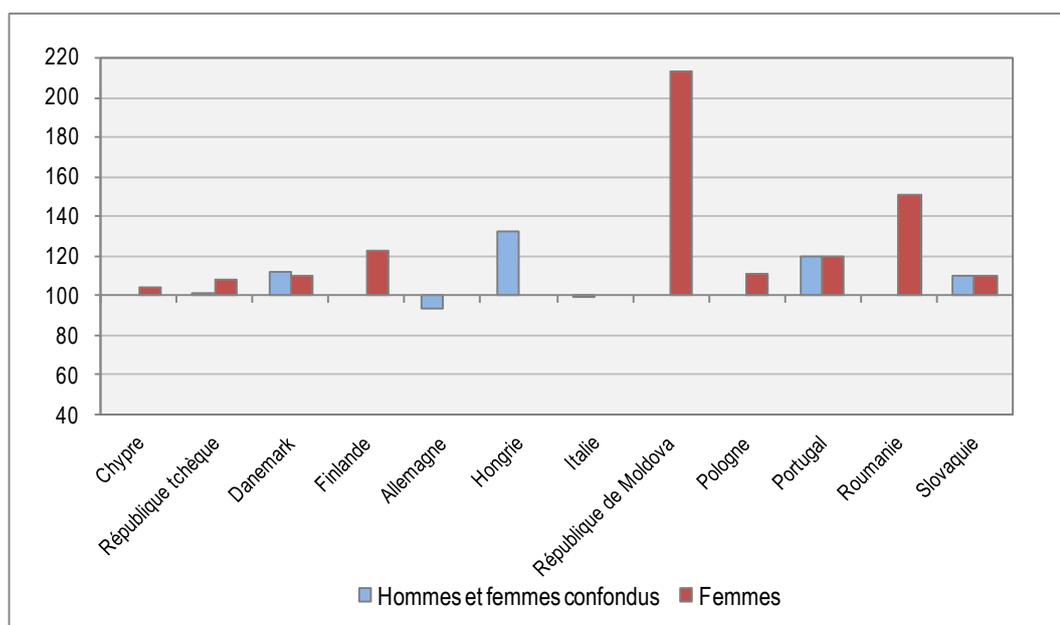
Bien que la plupart des centres de la petite enfance du Kenya soient publics et généralement rattachés à une école primaire, leur financement et leur gestion incombent principalement aux familles et aux communautés locales, par le biais d'associations parents/enseignants ou de comités d'établissement. Les enseignants perçoivent un salaire constitué essentiellement, voire exclusivement, des frais payés par les parents, alors que les instituteurs du primaire sont rémunérés par l'Etat selon un barème officiel. Leur rétribution est fonction du nombre total d'enfants inscrits et de la capacité contributive des parents. Dans l'ensemble, le salaire mensuel des enseignants a légèrement progressé ces dernières années, mais reste d'un niveau inférieur à celui du salaire minimum de base recommandé par le ministère du Travail, à quoi s'ajoutent des écarts prononcés entre zone rurales et zones urbaines. Les salaires sont payés de manière irrégulière et leur montant fluctue d'un mois à l'autre, en fonction des cotisations versées par les parents.

Source: Hein et Cassirer 2010, pp. 308-309.

- 113.** Dans beaucoup de pays à revenu élevé ou intermédiaire, les salaires sont meilleurs; selon de précédentes études, ils seraient équivalents ou légèrement inférieurs aux traitements des enseignants du primaire (OCDE 2006, p. 188; UNESCO 2007, p. 159). D'après des estimations communiquées au BIT, la rémunération versée dans le secteur public aux éducateurs de la petite enfance du Danemark, du Kazakhstan et de la Norvège représente entre 85 et 100 pour cent de celle des instituteurs du primaire et elle est la même en République dominicaine et en Nouvelle-Zélande (BIT 2011b). En Nouvelle-Zélande, les enseignants perçoivent un salaire considéré comme très convenable, qui résulte d'une pénurie de personnel dans le secteur et de mesures et subventions visant à encourager le recrutement d'enseignants qualifiés. La situation est moins brillante aux Etats-Unis, où le salaire des éducateurs de la petite enfance, dont la plupart travaillent dans des établissements privés, est inférieur à celui des enseignants du primaire et du secondaire, facteur qui contribue dans une large mesure au fort taux de rotation du personnel, lequel s'établirait à 36 pour cent par an selon certaines estimations (IE 2010, pp. 64, 87; OCDE 2006, pp. 197-198).
- 114.** Les rares données dont on dispose pour comparer les salaires versés dans l'EPE avec ceux d'autres professions requérant un niveau de qualification équivalent, ou pour évaluer la progression de ces salaires au cours de la carrière d'un enseignant, ne sont guère encourageantes. Le cas de la Finlande, pays où le système d'EPE est relativement développé, est édifiant: un enseignant de jardin d'enfants qui a dix années d'expérience perçoit environ 2 170 euros par mois, alors que le salaire moyen d'un diplômé de l'enseignement supérieur est de 3 100 euros (AKAVA 2009). Selon des estimations plus anciennes concernant un large éventail de pays à revenu intermédiaire, les enseignants du préprimaire perçoivent en début de carrière un traitement inférieur au PIB par habitant – valeur considérée ici comme correspondant au salaire moyen national – et, dans la plupart de ces pays, leur traitement moyen de fin de carrière reste équivalent ou inférieur à cette valeur (UNESCO 2007, p. 159).
- 115.** Le rapport entre les salaires payés dans les autres EPE du privé et ceux du public varie d'un pays à l'autre et même d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Au Brésil, les salaires seraient plus modestes dans certaines écoles privées, notamment celles des régions les plus déshéritées, et dans les écoles d'organisations locales. Dans les zones urbaines plus riches, la rémunération des enseignants du secteur privé peut représenter 6 à 12 fois le salaire minimum, selon le montant des frais de scolarité et le nombre d'enfants par enseignant (IE 2010, pp. 32-33). D'après des estimations récentes communiquées au BIT, les salaires du privé sont identiques ou à peine supérieurs à ceux du public au Danemark et en Norvège mais inférieurs en moyenne à Sainte-Lucie et à Saint-Kitts-et-Nevis (BIT 2011b).

116. L'amélioration des salaires et des conditions de travail est par conséquent un facteur important pour accroître les effectifs et relever le niveau de compétence des enseignants d'EPE. Les données tendancielle semblent indiquer une progression des salaires dans certains pays depuis quelques années (voir sur la figure 4.2 les indices des salaires réels en Europe). La même tendance se dessine dans d'autres régions, quoique les renseignements disponibles ne permettent pas de déterminer s'il s'agit d'une progression en valeur nominale ou en valeur réelle (BIT 2011e).

Figure 4.2. Indice d'évolution du salaire réel, enseignants de jardin d'enfants, pays sélectionnés d'Europe, 2002-2008 (ou année la plus récente; base 100 = 2002 ou 2003)



Source: Etabli à partir de BIT 2011e.

117. Malgré ces signes encourageants, l'image de l'EPE reste celle d'un secteur qui rémunère peu son personnel. L'une des mesures à prendre pour changer cette image consiste à fixer des planchers salariaux sur la base d'un salaire minimum national, comme l'a fait le Royaume-Uni il y a quelques années pour les puériculteurs (UNESCO 2007, p. 195). L'Australie a adopté un nouveau système de négociation multiemployeurs pour les emplois peu rémunérés, afin d'aider les employeurs et les salariés au bas de l'échelle de secteurs tels que l'EPE à s'entendre sur des moyens d'améliorer les salaires et les conditions de travail. Au Portugal et en Nouvelle-Zélande, les enseignants de jardin d'enfants auraient obtenu ces dernières années la parité des salaires avec ceux du primaire et du secondaire. La Nouvelle-Zélande octroie des crédits supplémentaires pour couvrir le surcoût entraîné par l'emploi d'instituteurs qualifiés et agréés (OCDE 2009, p. 9).

Organisation de l'enseignement et environnement d'apprentissage

Durée du travail

118. Alors que les conditions de travail déterminent la qualité de l'offre d'EPE, surtout dans un secteur où la relation entre éducateurs et élèves est si importante, le personnel travaille bien souvent dans un environnement peu favorable, caractérisé par un déficit de travail décent, notamment au niveau de l'accueil des jeunes enfants (1-3 ans). Il n'est pas rare que les éducateurs cumulent un plus grand nombre d'heures de travail que leurs collègues du

primaire, même s'il ne s'agit pas là d'une constante. Selon des enquêtes antérieures portant sur 14 pays à revenu intermédiaire (UNESCO 2007, p. 159), le nombre d'heures officiellement travaillées dans le préprimaire par rapport au primaire ne trahissait pas de lien visible avec les exigences professionnelles ni la structure des salaires. En Fédération de Russie, la durée de travail annuelle des enseignants du préprimaire était pratiquement le double de celle de leurs homologues du primaire. Ailleurs, la durée de travail était plus ou moins la même et, dans quelques pays (Inde et Philippines), ce sont les enseignants du primaire qui travaillaient le plus. Il n'existe pas de données comparables récentes mais on comprend à la lecture des rapports soumis au BIT (tableau 4.3) que le nombre d'heures de présence quotidien et hebdomadaire est élevé, ce qui laisse peu de temps pour les multiples autres tâches dont doit s'acquitter tout professionnel de l'enseignement qui se respecte: préparation des cours, activités parascolaires, entretiens avec les parents et perfectionnement professionnel (BIT-UNESCO 1966, art. 90-93).

Tableau 4.3. Durée du travail, pays sélectionnés, 2011 (ou dernière année disponible)

Pays	Heures de cours/présence d'EPE		Durée totale du travail, à l'école et en dehors	
	Quotidiennes	Hebdomadaires	Quotidiennes	Hebdomadaires
OCDE				
Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles)	–	26	–	38
Danemark	–	37	–	37
Finlande	–	n.d.	–	38,3
Nouvelle-Zélande	–	25-26	–	n.d.
Norvège	–	33,5	–	37,5
Slovaquie	–	28	–	40
Hors OCDE				
Antigua-et-Barbuda	8-10	–	n.d.	–
Burkina Faso	6,3	–	8	–
Ghana	6	–	8	–
Jamaïque	6	–	8-9	–
Kazakhstan	–	24	–	24
Monténégro	5	–	8	–
Népal	4	–	n.d.	–
Pakistan	4,3	–	–	25
Philippines	3 *	–	8 *	–
Sainte- Lucie	8 (public) 10,5 (privé)	–	–	8
Saint-Kitts-et- Nevis	8	–	–	40
Saint-Vincent-et-les Grenadines	9	–	n.d.	–
Yémen	5	–	–	30

* 5 jours par semaine, 10 mois par an – préscolaire. n.d.: non disponible.
Source: BIT 2011b.

119. D'après les données communiquées au BIT (2011e), et à l'instar des autres niveaux d'enseignement, il ne semble pas que la durée du travail ait beaucoup évolué dans l'EPE entre 2002 et 2008 (tableau 4.4). On peut déceler toutefois une légère tendance à la hausse dans les pays de l'OCDE, où les enseignants de l'EPE travaillent en général une demi-

heure à une heure de plus par semaine, à l'exception de la République de Moldova (où les enseignants travaillent beaucoup plus qu'avant) ainsi que de la Pologne et de la Slovaquie (où la durée du travail a nettement diminué). Si certains s'attendaient à ce que la crise économique de 2008 ait une incidence négative sur l'organisation du temps de travail, on ignore par contre l'origine des changements qui ont eu lieu avant cette date. On ne sait pas grand-chose non plus de l'intensité de la journée ou de la semaine moyenne de travail d'un éducateur de la petite enfance ni d'une éventuelle obligation d'effectuer des heures supplémentaires ou d'exercer une deuxième activité pour compenser la relative modicité de leur salaire.

Tableau 4.4. Evolution de la durée moyenne de travail, pays sélectionnés de l'OCDE et d'Europe, 2002-2008

Pays	Par semaine payée	Par semaine effectivement travaillée	2002	2004	2006	2008
Australie	✓		35,9	37,4	37,5	–
Canada		✓	36,3	33,7	–	–
Chypre		✓	38,0	37,9	38,1	–
République tchèque	✓		–	39,1	40,0	40,1
Finlande *			165,5	165,5	167,4	–
Allemagne		✓ Par semaine – durée normale de travail	–	–	38,5	39,0
République de Corée		✓	40,7	42,8	41,0	–
Mexique		✓	38,0	38,0	39,0	39,0
République de Moldova	✓		32,1	31,9	33,5	39,8
Pologne	✓		27,5	23,0	21,9	–
Portugal	✓		36,0	34,6	34,4	–
Roumanie **			–	168,0	176,0	188,0
Slovaquie ***			142,27	130,45	131,07	–

* Par mois: durée normale du travail. ** Par mois: heures rémunérées. *** Par mois: heures effectivement travaillées.
Source: BIT 2011e.

120. La question de la durée du travail est importante du point de vue non seulement de la qualité du service et de son accessibilité pour les parents, mais aussi du respect d'instruments internationaux tels que la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981. Cette recommandation préconise l'adoption d'une politique nationale interdisant la discrimination et permettant aux travailleurs d'exercer un emploi sans devoir renoncer à leurs obligations familiales. Il s'agit notamment d'établir des normes régissant l'équipement des services d'éducation de la petite enfance, aux conditions d'hygiène auxquelles ces services doivent répondre et au nombre et aux qualifications des membres de leur personnel (BIT 2011f, recommandation n° 165, paragr. 26). Parallèlement à la négociation collective qui permet de fixer une durée du travail raisonnable (voir chapitre 5), des projets de portée nationale tels que les projets d'amélioration de l'environnement de travail lancés au Chili pour surveiller les conditions de travail du personnel de l'EPE et instaurer un «modèle d'assurance qualité de l'accueil», pourraient être des moyens efficaces d'améliorer l'environnement de travail ainsi que les conditions d'enseignement et d'apprentissage (OCDE 2009, p. 10).

Nombre d'enfants par enseignant ou membre du personnel

121. L'un des facteurs déterminant de la qualité de l'EPE est le nombre d'enfants par rapport au nombre d'enseignants ou des personnels, facteur particulièrement important pendant la toute petite enfance. Les organisations internationales (UNICEF 2008 et EI 2010) préconisent comme valeur repère un ratio maximum élèves/personnel d'EPE de 15 pour un. La moyenne mondiale pour 2009 est de 21 élèves pour un enseignant (UNESCO-ISU 2011), avec des variations régionales et nationales considérables, comme le montrent les tableaux 4.5 et 4.6. Plus les enfants sont jeunes, plus ce ratio revêt d'importance en raison des besoins d'apprentissage de la petite enfance; on constate que, dans les pays du tableau 4.6, le ratio élèves/enseignant augmente avec la tranche d'âge.

Tableau 4.5. Ratios élèves du préprimaire/enseignant, par région (2009 ou dernière année disponible)

	Nombre moyen d'élèves par enseignant
Etats arabes	19
Europe centrale et orientale	10
Asie centrale	10
Asie de l'Est et Pacifique	21
Amérique latine et Caraïbes	21
Caraïbes	28
Amérique du Nord et Europe occidentale	14
Asie du Sud et de l'Ouest	40
Afrique subsaharienne	19

Sources: UNESCO 2011d; UNESCO-ISU 2011.

Tableau 4.6. Ratios élèves/personnel dans les centres d'EPE

OCDE	
Danemark	3,4 pour 1 (enfants de 0 à 2 ans); 5,77 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Finlande	4 pour 1 – 7 pour 1 (dans les centres); 4 pour 1 (dans la famille)
Nouvelle-Zélande	5 pour 1 (enfants de moins de 2 ans); 10 pour 1 (enfants de plus de 2 ans)
Norvège	4,1 pour 1
Slovaquie	19 pour 2
Hors OCDE	
Antigua-et-Barbuda	4 pour 1 (enfants de 0 à 1 an); 6 pour 1 (enfants de 1 à 2 ans) 8 pour 1 (enfants de 2 à 3 ans); 15 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Bahamas	Ratio adulte/enfant recommandé: 5 pour 1 (enfants de 0 à 1 an); 10 pour 1 (enfants de 1 à 2 ans) 15 pour 1 (enfants de 2 à 3 ans); 20 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans) 5 pour 2 (programme préscolaire inclusif)
Barbade	12 pour 1 (enfants de 2 à 4 ans) 15 pour 1 (enfants de 3 à 4 ans, éducation préscolaire) 3 pour 1 (enfants de 3 à 23 mois, en crèche et à l'école) 6 pour 1 (enfants de 2 à 6 ans)
Belize	Ratio adulte/enfant constaté: 20 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans, enseignement préscolaire) Ratio enfant/adulte recommandé: 15 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans, éducation préscolaire)

Dominique	Ratio enfant/adulte recommandé: 10 pour 1 (enfants de 1 à 2 ans); 15 pour 1 (3 ans et plus)
Haïti	Ration moyen: 57 pour 1, varie entre 31 pour 1, et 79 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Jamaïque	Crèches: 5 pour 1 (enfants de 0 à 2 mois); 7 pour 1 (enfants de 12 à 24 mois) Garderies: 8 pour 1 (enfants de 24 à 36 mois) Ecoles maternelles: 10 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Kazakhstan	9 pour 1
Liban	7 pour 1
Monténégro	2 enseignants par groupe éducatif; 1 infirmière par groupe éducatif
Népal	15 pour 1
Pakistan	30 pour 1 – 35 pour 1 (ratio global: 42 pour 1)
Philippines	Précolaire: 25 pour 1 dans les écoles à classe unique classiques 10 pour 1 dans les écoles à plusieurs niveaux
Sainte-Lucie	5 pour 1 (enfants de 0 à 2 ans); 10 pour 1 (enfants de 2 à 3 ans) 15 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Sri Lanka	21 pour 1
Saint-Kitts-et-Nevis	5 pour 1 (enfants de 0 à 1,5 an); 7 pour 1 (enfants de 1,5 à 3 ans) 10 pour 1 (enfants de 3 à 5 ans)
Trinité-et-Tobago	4 pour 1 (enfants de 0 à 3 ans); 15 pour 1 (enfants de 3 à 4 ans)

Source: BIT 2011b; UNESCO 2010c.

- 122.** De plus, il existe de grandes disparités au sein même des pays, en particulier entre les zones urbaines et rurales. Ainsi, en Ethiopie, le ratio élèves/enseignant peut descendre à 17 pour un – proche de la valeur repère internationale – à Addis-Abeba, mais il peut atteindre 141 pour un dans la région de Gambela (Awopegba 2010, p. 13).

Santé et sécurité

- 123.** La question de la santé et de la sécurité dans l'EPE est relativement peu prise en considération, même si la plupart des gouvernements imposent dans les programmes des règles qui régissent la qualité de l'environnement de travail et d'apprentissage. En règle générale, les services d'EPE financés sur fonds publics doivent respecter des normes de qualité, y compris sur le plan de la santé et de la sécurité, mais les très divers prestataires privés ne sont souvent assujettis à aucune règle particulière, sauf s'ils sont subventionnés par l'Etat. Il est important que les pouvoirs publics élaborent – et surtout fassent appliquer – des règlements fixant des critères de qualité en matière de santé et de sécurité, ceci dans l'intérêt du personnel et des élèves. Plusieurs instruments internationaux ont été mis au point ces dernières années, qui servent à évaluer tous les paramètres qui entrent en jeu dans la qualité de l'EPE telle qu'analysée au chapitre 2. L'ONG *International Step-by-Step Association* (qui regroupe 29 pays) a élaboré quatre indicateurs de santé et de sécurité (UNESCO 2007, p. 179).
- 124.** En Afrique subsaharienne, le bien-être général des enfants dépend dans une large mesure du comportement et de l'hygiène personnelle de leurs parents, des enseignants et des personnes qui s'occupent d'eux et pâtit de l'absence d'installations sanitaires de base. Des normes internationales recommandent que la question de la santé des éducateurs de l'EPE soit administrée grâce à des dispositions adéquates et que ceux-ci aient accès à des examens et des soins médicaux de base (BIT-UNESCO 1966, art. 53), mais elles sont difficiles à appliquer dans le cas des personnels de structures privées sans grandes

ressources et non subventionnées par l'Etat. Tout le personnel de l'éducation préscolaire devrait être formé à intervalles réguliers aux bonnes pratiques de lutte contre les maladies et de gestion des risques sanitaires et être sensibilisé aux besoins des enfants et des enseignants infectés ou touchés par le VIH/sida (Awopegba 2010, p. 34; BIT-UNESCO 2006).

L'importance des infrastructures

125. La qualité des pratiques d'EPE dépend des infrastructures sur lesquelles celle-ci s'appuie, comme le prouve l'expérience des pays de l'OCDE, où il a été constaté que des infrastructures publiques adaptées ont grandement amélioré l'accessibilité des services (Penn 2008, p. 36). De plus, des indicateurs relatifs à l'environnement d'apprentissage sont intégrés dans divers outils d'évaluation de la qualité. Ainsi, l'outil d'autoévaluation mis au point par l'ONG *Association for Childhood Education International* comprend 17 indicateurs concernant le cadre et l'espace physique, tandis que l'échelle d'appréciation de l'environnement pour la petite enfance mise au point aux Etats-Unis huit indicateurs se rapportant à l'espace et à l'aménagement des locaux (UNESCO 2007, p. 179). De telles normes sont difficiles à appliquer en Afrique subsaharienne où, bien souvent, les prestataires d'EPE ne disposent ni de locaux adaptés ni d'outils pédagogiques de base tels que des livres, des jouets ou d'autres matériels. Dans ces conditions, une des recommandations essentielles à faire aux pouvoirs publics est de veiller à ce que l'agrément des prestataires représente une garantie sur le plan de la qualité des locaux, ceux-ci devant être inspectés à intervalles réguliers, et sur celui du budget, afin que la réglementation soit respectée (Awopegba 2010, p. 34).

5. Le dialogue social dans le domaine de l'éducation de la petite enfance

126. Dans un secteur qui continue de se distinguer par des critères d'accès à la profession peu sélectifs et des conditions d'emploi plutôt médiocres, associer les acteurs intéressés et les éducateurs de la petite enfance aux grandes décisions de politique générale et à la définition des conditions de travail par le dialogue social est un des moyens de sortir du cycle faible qualification/faible productivité qui caractérise une grande partie du secteur. Ce qui définit encore davantage le secteur de l'EPE, c'est l'intervention d'un large éventail de prestataires privés qui, avec l'Etat et les syndicats représentant le personnel concerné, ont un grand rôle à jouer dans les nombreuses décisions qui influent sur la croissance du secteur et la qualité des prestations. Ces décisions portent notamment sur les niveaux appropriés de financement et de gouvernance, les normes de formation des enseignants et la formation professionnelle, ainsi que sur des questions comme l'amélioration du statut, de la rémunération et des conditions d'enseignement et d'apprentissage du personnel de l'EPE.

Qu'entend-on par dialogue social?

127. Tel que défini par l'OIT, le dialogue social s'entend de «toutes les formes de partage de l'information, de consultation et de négociation entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun se rapportant à la politique économique et sociale» (BIT 2011a). Il peut se dérouler à deux niveaux différents mais interdépendants. Le dialogue social peut contribuer à la définition de la politique générale et des modes de fonctionnement d'un secteur comme l'EPE en réunissant les divers acteurs, notamment les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de travailleurs). Le dialogue social *au sein* des systèmes et institutions de l'EPE, c'est-à-dire entre les employeurs, nationaux ou institutionnels, tels que les conseils d'administration des centres d'EPE ou les gestionnaires, et les syndicats représentant les éducateurs, peut couvrir les grandes questions de politique générale comme le financement, la gouvernance, l'organisation, etc., mais il porte en particulier sur les relations professionnelles entre les employeurs, publics ou privés, et le personnel représenté par ses syndicats.

128. Ces formes de dialogue s'appliquent aux préoccupations majeures de la profession enseignante couvertes par les normes internationales: objectifs et politiques d'éducation; préparation à la profession et perfectionnement des enseignants; emploi, carrières et rémunérations; droits et responsabilités et conditions propres à assurer un enseignement et un apprentissage efficaces (OIT-UNESCO 2003, p. 6). Parmi les nombreuses formes que revêt le dialogue social, la négociation, souvent collective, en est la forme la plus accomplie car elle aboutit à un accord contraignant entre les parties. Le dialogue social est un objectif stratégique clé de l'«Agenda du travail décent» (BIT 2008) et il est essentiel pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques saines et pour la qualité des relations de travail dans n'importe quel secteur, y compris celui de l'EPE.

Le recours au dialogue social dans le secteur de l'EPE

129. L'efficacité du dialogue social, en particulier dans le secteur de la petite enfance, est subordonnée au respect d'une série de principes de base énoncés dans les recommandations et les normes du travail internationales applicables aux enseignants⁷. Ces dernières

⁷ Outre la recommandation OIT-UNESCO de 1966, les normes internationales du travail pertinentes sont les suivantes: la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical,

établissent des cadres et mécanismes de consultation et/ou négociation tripartite (gouvernements, employeurs et travailleurs) faisant appel aux normes internationales relatives aux grandes politiques économiques et sociales (en l'occurrence la politique générale de l'EPE), ainsi qu'à de saines relations de travail dans le public et le privé, qui s'appliquent également au personnel du secteur de la petite enfance. Les conditions indispensables à l'établissement du dialogue sont une tradition démocratique, le respect des règles et des lois, et des institutions ou mécanismes permettant aux individus de faire entendre leur voix, individuellement ou collectivement, par l'intermédiaire de syndicats ou d'associations, sur les questions qui les concernent. Dans le domaine de l'éducation, cela suppose le respect des libertés académiques et la participation active des éducateurs, ou de leurs représentants syndicaux, à la prise de décisions sur des questions professionnelles, à savoir les programmes d'enseignement, la pédagogie, l'évaluation des étudiants et toute question concernant l'organisation de l'enseignement (OIT-UNESCO 2007, p. 8).

- 130.** Le dialogue social a été qualifié de «point de départ du succès de toute réforme de l'éducation». Sans l'adhésion pleine et entière des enseignants et de leurs organisations, un changement véritable est difficile à réaliser dans des domaines clés tels que les politiques, les programmes, le recrutement et le déploiement du personnel et la gouvernance (OIT-UNESCO 2003, p. 7). Dans son examen de 2009 sur la situation du dialogue social dans l'éducation, le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant a conclu que, s'il y a eu globalement des progrès, le tableau est très contrasté aux niveaux régional et national avec, à une extrême, un dialogue social très développé et, à l'autre, un dialogue social inexistant (OIT-UNESCO 2010, pp. 17-18).

Nature et étendue du dialogue social dans l'EPE

- 131.** On dispose de peu d'informations sur la nature et l'étendue du dialogue social dans le domaine de l'EPE, tant au niveau «externe» (entre les parties prenantes à propos des politiques et des structures) qu'au niveau «interne» (entre les employeurs et le personnel). Le rapport (chap. 2 et 3) cite néanmoins certains pays où le dialogue social a contribué à l'élaboration de plans d'éducation et à l'amélioration de la qualité. De nombreux programmes d'études ont été établis à la suite d'un large processus de consultation tel que préconisé dans les normes internationales (OIT-UNESCO 1966, art. 62). Dans les Etats allemands de la Bavière, de Berlin et de la Hesse, les plans d'éducation ont été développés, comme dans les pays nordiques, à l'issue de consultations approfondies avec les enseignants, les parents et les prestataires ainsi qu'avec les administrateurs et les spécialistes des programmes scolaires (OCDE 2006, pp. 159, 163-164). Un comité de coordination national chargé de conseiller le gouvernement du Ghana sur la mise en œuvre de la politique de 2004 sur la petite enfance compte parmi ses membres des représentants de l'Association nationale des enseignants du Ghana (Nadeau et coll. 2011, p. 73). Les syndicats d'enseignants du Brésil ont participé à l'élaboration d'une nouvelle politique en matière d'EPE qui devrait aboutir à une amélioration de l'organisation et des prestations dans tout le pays (IE 2010, p. 32).
- 132.** Le dialogue social dans les établissements d'EPE se heurte à des obstacles liés à sa diversité, et notamment aux difficultés de coordination intersectorielle et intergouvernementale dont il est question dans le présent rapport, au manque relatif de réglementation et à l'absence de partenaires organisés capables ou désireux de participer à

1948; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976; la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978; et la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.

des consultations ou des négociations institutionnalisées. Tout d'abord, la majorité des enseignants de la petite enfance ne sont pas syndiqués, en particulier dans le secteur privé qui occupe une place dominante. Il existe des exceptions (encadrés 5.1 et 5.2) qui illustrent aussi bien les possibilités d'amélioration des conditions de travail que les obstacles qui demeurent dans ce secteur.

Encadré 5.1

Représentation syndicale et négociation collective dans certains pays de l'OCDE

Au **Danemark**, 90 pour cent environ du personnel pédagogique est affilié à un syndicat, mais cette proportion est plus faible pour les assistants. Tout le personnel de l'EPE est couvert par une convention collective.

En **Finlande**, le Syndicat des enseignants (OAJ) représente près de 95 pour cent de l'ensemble des enseignants, y compris ceux qui travaillent dans les garderies. En outre, 13 000 travailleurs environ des jardins d'enfants sont membres de l'association affiliée à l'OAJ qui représente les enseignants des jardins d'enfants (LTOL). Ces deux organisations participent à l'élaboration des politiques dans le domaine de l'EPE et font la promotion des conventions collectives sur les salaires et les conditions de travail qui, en vertu du système finlandais de relations professionnelles, couvrent également le personnel non syndiqué. Le Syndicat des secteurs public et de la prévoyance sociale (JHL) est un autre syndicat qui représente les enseignants des jardins d'enfants. Le JHL prend part à la négociation des conventions applicables aux travailleurs des services de l'Etat, des municipalités, de l'église et du secteur privé.

Entre un quart et un tiers des travailleurs de l'EPE sont syndiqués en **Nouvelle-Zélande**, où une convention collective couvre les jardins d'enfants (encadré 5.2).

En **Norvège**, le taux de syndicalisation est élevé: 90 pour cent environ des enseignants de la petite enfance des établissements publics et 75 pour cent des enseignants des établissements privés. Le personnel de l'EPE est couvert à près de 95 pour cent par une convention collective, mais les syndicats soutiennent que les enseignants travaillant dans les établissements concernés n'ont souvent pas le même niveau de salaire et les mêmes conditions de travail que dans le secteur public, en raison notamment de la réticence de certains employeurs à signer des conventions collectives.

En **Slovaquie**, près des deux tiers des membres du personnel pédagogique et non pédagogique sont syndiqués. Un accord central couvre tous les travailleurs de l'administration publique, y compris le personnel de l'enseignement préprimaire, et d'autres conventions locales peuvent prévoir des conditions plus favorables.

Sources: IE 2010, p. 70; BIT 2011b; OAJ 2011; LTOL 2011; et JHL 2011.

Encadré 5.2

Convention collective 2009-2011 applicable aux enseignants, chefs d'établissement et enseignants spécialisés des jardins d'enfants de Nouvelle-Zélande

La convention passée entre le *New Zealand Educational Institute* (NZEI ou *Te Riu Roa*) et le ministère de l'Education, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009, couvre tous les enseignants employés par une association de jardins d'enfants et qui sont membres du NZEI. En vertu de cette convention, les employeurs doivent veiller à assurer:

- des conditions de travail satisfaisantes et sûres;
- l'égalité des chances dans l'emploi;
- la reconnaissance des objectifs, des aspirations, des différences culturelles et des besoins en matière d'emploi du peuple maori et d'autres groupes ethniques ou minoritaires;
- la reconnaissance des besoins en matière d'emploi des femmes et des personnes handicapées;
- des possibilités de perfectionnement professionnel pour les individus.

La convention fixe la charge de travail maximale en présence d'enfants à vingt-six heures par semaine pour le personnel à plein temps, et à un niveau inférieur pour le personnel à temps partiel. Outre le congé annuel et les jours fériés, les employés ont droit à une interruption d'au moins quinze jours, comptabilisée également en temps de travail. Chaque enseignant couvert par la convention a le droit d'assister à au moins deux réunions syndicales par an sans réduction de traitement.

Source : NZEI 2011.

133. Il est plus difficile de mettre en place un dialogue social systémique dans le domaine de l'EPE des pays en développement, où ce secteur est fragmenté et largement privatisé. On a des exemples, comme au Ghana, de syndicats actifs dans le secteur privé, où la plupart des enseignants ne sont pas syndiqués (IE 2010, p. 49), mais peu d'informations sur la manière dont le dialogue social fonctionne ni sur son incidence sur l'amélioration de la qualité du personnel.

134. Malgré un tableau relativement contrasté, le dialogue social, dans certains pays, se déroule dans un cadre offrant des possibilités de dialogue minimales sur les politiques et l'organisation des services d'EPE (tableau 5.1). La question de négociation des conditions d'emploi est le point faible d'un tel cadre.

Tableau 5.1. Le cadre de dialogue social dans certains pays, 2011

Pays	Echange d'informations sur les politiques et pratiques d'EPE entre les employeurs du public et du privé et le personnel concerné	Des consultations ont lieu entre les employeurs et le personnel ou ses représentants sur les politiques et pratiques d'EPE	Des négociations, collectives ou non, sur les conditions d'emploi ont lieu entre les employeurs du public et du privé et les syndicats ou les organisations de travailleurs de l'EPE
OCDE			
Danemark	n.d.	oui	n.d.
Nouvelle-Zélande	oui	oui	oui
Norvège	oui	oui	oui
Slovaquie	oui	oui	oui
Hors OCDE			
Antigua-et-Barbuda	oui	n.d.	n.d.
Burkina Faso	oui	oui	n.d.
République dominicaine	oui	oui	oui
Ghana	oui	non	non
Jamaïque	oui	oui	non
Kazakhstan	oui	oui	oui
Liban	oui	oui	oui
Monténégro	oui	oui	oui
Népal	oui	oui	non
Pakistan	oui	oui	non
Philippines	oui	oui	n.d.
Saint-Kitts-et-Nevis	oui	oui	n.d.
Sainte-Lucie	oui	oui	non
Saint-Vincent-et-les Grenadines	oui	non	non
Sri Lanka	oui	oui	non
Suriname	oui	oui	non
n.d. = non disponible. Source: BIT 2011b.			

**De nouvelles chances à saisir
et de nouveaux défis à relever**

- 135.** Le dialogue social sur les questions d'éducation reste circonscrit au niveau national mais pourrait dans l'avenir, dans certains cas, s'étendre au niveau régional ou international. En 2009 a été créée la Fédération européenne des employeurs de l'éducation (FEEE). Elle représente des ministères de l'éducation, des associations d'autorités locales et des organismes publics de 15 pays, reconnus comme étant des employeurs de l'éducation. Avec le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE), qui représente les travailleurs du secteur de l'éducation, il a été décidé de créer le Comité de dialogue social européen sectoriel pour l'éducation. Ce nouveau comité, qui a tenu sa première réunion en juin 2010, offre aux partenaires sociaux une tribune leur permettant d'élaborer des politiques et des outils à tous les niveaux du secteur éducatif, à commencer par l'enseignement préprimaire (FEEE 2010; CSEE 2010).
- 136.** En ce qui concerne l'avenir, les difficultés économiques et budgétaires que de nombreux pays d'Europe et les Etats-Unis continuent de rencontrer devraient avoir des répercussions sur le dialogue social. A quelques exceptions près, peu d'éléments donnent à penser que le dialogue social a eu une incidence importante sur les plans de réduction du déficit budgétaire public, l'investissement dans le secteur de l'éducation et donc sur les conditions d'emploi des éducateurs. Les syndicats de l'éducation ont parfois été consultés, mais ont rarement été associés aux négociations proprement dites qui ont abouti à des accords sur les orientations à suivre (BIT 2011c, pp. 10-11). Pis encore, aux Etats-Unis, où plusieurs Etats sont confrontés à de sérieuses réductions budgétaires, certains ont contesté les droits de négociation collective des fonctionnaires (notamment les enseignants), ce qui pourrait compromettre davantage l'accès à l'éducation et la qualité des prestations.
- 137.** Malgré le déficit de dialogue social dans le secteur de l'EPE, comme à d'autres niveaux du système éducatif et dans l'ensemble du monde du travail, ce dialogue reste essentiel pour le développement du secteur. Pour jouer un rôle efficace dans l'élaboration de politiques et de programmes de qualité, le dialogue social doit être fondé sur un processus participatif et inclusif mené en concertation avec l'ensemble des principales parties prenantes, notamment le secteur privé, les éducateurs et leurs syndicats, et devra faire appel à des systèmes de partage d'informations, de consultation et surtout de négociation plus institutionnalisés qu'ils ne semblent l'être à l'heure actuelle.

6. Remarques finales: Perspectives d'avenir

- 138.** Les principaux messages du rapport sont, d'une part, qu'il est crucial pour tous les pays d'investir dans l'EPE, à laquelle doit être accordée une plus grande attention sur les plans politique, financier et organisationnel pour qu'elle soit accessible au plus grand nombre possible de jeunes enfants et à leurs familles, et, d'autre part, que les compétences et les conditions de travail du personnel sont les éléments essentiels d'une EPE de qualité.
- 139.** De plus en plus d'études montrent que l'éducation reçue dans la prime enfance est déterminante pour la scolarité ultérieure, l'insertion sociale et la reconnaissance des droits de l'enfant, sans compter les bénéfices économiques qu'en retirent les individus et la société. Alors que tout milite en faveur de l'acquisition de solides bases éducatives dès les premières années de la vie, trop peu de pays, en développement surtout, ont à ce jour fait de l'EPE une priorité. Depuis une dizaine d'années, les effectifs inscrits ont considérablement augmenté à l'échelle mondiale grâce au développement constant des programmes préscolaires, mais le chiffre global ne représente que 44 pour cent des enfants concernés, signe que la demande est loin d'être satisfaite. Les progrès sont inégalement répartis, des millions d'enfants étant toujours exclus de l'EPE; en effet, l'égalité d'accès demeure un objectif difficile à atteindre: les enfants issus des foyers les plus démunis et des familles rurales et ceux qui ont des besoins spéciaux ont un accès beaucoup plus restreint à l'EPE, alors même que ce sont eux qui auraient le plus à en tirer. Intégrer ces enfants dans l'EPE demandera une augmentation des investissements publics et une plus grande cohérence des politiques publiques.
- 140.** Dans toutes les grandes régions du monde, le nombre de pays qui sont dotés de programmes d'EPE a augmenté, et ces programmes s'inscrivent de plus en plus dans une perspective multisectorielle et globale, bien souvent sous la houlette des ministères de l'éducation. On constate dans l'ensemble une grande diversité des modes de financement, qu'il s'agisse de ressources publiques ou privées, ou encore de partenariats. A ce jour, l'offre d'EPE est en général publique dans les pays développés et essentiellement privée dans les pays en développement, surtout en Afrique. Il est nécessaire que les investissements publics s'accroissent, mais il est à prévoir que, en raison de restrictions financières et budgétaires, il faudra continuer à s'appuyer sur des fonds privés provenant principalement des familles mais aussi des employeurs. L'augmentation de l'offre privée peut être une solution pour des enfants qui, sans cela, n'auraient pas accès à l'EPE, mais la perspective d'une dégradation de l'égalité d'accès et de l'exclusion des familles pauvres qui trouvent difficile, voire impossible, de payer les frais d'inscription doit être prise en compte. Il faut par conséquent tisser des partenariats public-privé inscrits dans un cadre dûment réglementé et soutenus par les gouvernements.
- 141.** Ces questions de financement et de gouvernance ont aussi une influence sur le statut professionnel et matériel des éducateurs chargés des processus d'enseignement et d'apprentissage. Les conditions d'emploi des enseignants de l'EPE tendent à être moins favorables que celles de leurs homologues d'autres branches de l'éducation. Le développement professionnel et l'allocation de temps pour suivre une formation continue sont souvent insuffisants, et la rémunération est modique. Parallèlement, on s'aperçoit de plus en plus que le travail des éducateurs de jeunes enfants est complexe et exige le même degré de professionnalisme que celui des personnels des autres niveaux d'enseignement. Un tel professionnalisme peut être obtenu grâce à une solide formation initiale adaptée à la nature évolutive des besoins des élèves, une bonne période d'initiation et un cadre professionnel incluant la formation continue, un salaire attrayant et un environnement d'enseignement et d'apprentissage favorable. Par conséquent, les pays s'efforcent d'élever le niveau de qualification des personnels de l'EPE et d'améliorer leurs conditions de travail en adoptant une conception plus holistique des politiques publiques concernant la

protection et l'éducation de la petite enfance. Le regroupement des volets protection et éducation induit un plus grand professionnalisme des personnels de l'EPE: les niveaux de formation requis sont plus élevés et plus étendus, la rémunération est plus importante et les conditions de travail sont meilleures. Mais il faut faire beaucoup plus.

- 142.** Redresser la situation est essentiel si l'on veut recruter un nombre suffisant d'éducateurs qualifiés pour tous les enfants, réduire les taux de rotation et fidéliser le personnel. Le recrutement doit être amélioré et les décideurs s'y emploient mais, ce faisant, ils doivent attacher une plus grande attention au profil des personnels de l'EPE. Peu de pays ont pris au sérieux la nécessité de remédier à la sous-représentation des hommes et de veiller à ce que le personnel soit davantage représentatif d'une diversité culturelle qui va croissant.
- 143.** Bien qu'il existe peu d'informations sur ce point, il semble que le dialogue social, élément clé pour résoudre ces questions, soit très peu pratiqué, tant au niveau national qu'à celui des établissements d'EPE. De ce fait, les secteurs concernés sont privés de la possibilité de prendre part aux décisions concernant les questions de politique générale et d'organisation et le personnel ne peut ni s'investir dans des réformes ni améliorer son statut pour une EPE de meilleure qualité. Il arrive certes que des syndicats d'enseignants soient associés à des processus de consultation et de coordination relatifs à la politique générale, au contrôle et à l'amélioration de la qualité, mais les mécanismes de dialogue social dans le cadre desquels les éducateurs et leurs représentants peuvent tenir des consultations sur leurs conditions de travail et les réformes des programmes sont rares, surtout dans les pays en développement. Le dialogue social est difficile à nouer à ce niveau en raison de la diversité des personnels et de l'offre, du peu de mécanismes existants et du faible taux de syndicalisation. L'amélioration du dialogue social dans l'EPE demeure une difficulté majeure à laquelle syndicats et employeurs doivent s'atteler.
- 144.** Comme le démontre le rapport, il n'est pas aisé de suivre la progression de l'EPE, surtout pour la tranche d'âge des moins de 3 ans, car les données sont par trop lacunaires. Il en va de même pour ce qui est des conditions de travail et du dialogue social dans l'ensemble du secteur. Un travail considérable est nécessaire pour améliorer la collecte des données et mettre en place des dispositifs d'évaluation de la qualité à l'échelle nationale de manière à déterminer les améliorations à apporter dans des domaines tels que les dépenses, les qualifications des enseignants et le perfectionnement professionnel ainsi que la rémunération et les ratios enfants-enseignant ou personnel.
- 145.** En résumé, les difficultés auxquelles achoppent les efforts censés améliorer l'accueil et la qualité de la prise en charge dans le secteur de l'EPE appellent une démarche qui englobe à la fois la question du financement, celle de l'élaboration de politiques et de plans nationaux formant un tout cohérent et comprenant la collecte des données, ainsi que et surtout celle de l'amélioration du statut et des conditions de travail des personnels par le biais du dialogue social.

Références

- Asia-Pacific Regional Network for Early Childhood (ARNEC), 2011a: *Country Profiles* (Singapour), www.arnec.net [consulté le 12 août 2011].
- , 2011b: *Mapping Exercise: India* (Singapour), www.arnec.net [consulté le 27 avril 2011].
- Association of Kindergarten Teachers in Finland (LTOL), 2011: «Promoting the interests of kindergarten teachers together with OAJ» (Helsinki), www.lastentarha.fi/portal/page?_pageid=535,479507&_dad=portal&_schema=PORTAL [consulté le 1^{er} sept. 2011].
- Awopegba, P., 2010: *Country-Case Studies on Early Childhood Care and Education (ECCE) in selected sub-Saharan African Countries 2007/2008: Some Key Teacher Issues and Policy Recommendations*, UNESCO-IICBA (Addis-Abeba), <http://en.unesco-iiba.org/sites/default/files/ECCE%20last.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- Barnett, W.S., 2004: «Maximizing Returns from Prekindergarten Education», *Education and Economic Development*, Proceedings, Federal Reserve Bank of Cleveland Research Conference, November 18-19, 2004 (Cleveland, Ohio, Etats-Unis), www.clevelandfed.org/research/conferences/2004/November/cbook.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2008: *Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications*, Education and the Public Interest Center and Education Policy Research Unit (Boulder, Colo. and Tempe, Arizona, Etats-Unis), http://nepc.colorado.edu/files/PB-Barnett-EARLY-ED_FINAL.pdf [consulté le 28 août 2011].
- Bureau international d'éducation de l'UNESCO (UNESCO-BIE), 2006: «Cross-National Compilation of National ECCE Profiles», documents d'information en vue du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007* (Genève).
- Bureau international du Travail (BIT), 2008: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, 10 juin 2008 (Genève), www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_191_fren.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010: *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, rapport I (B), Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 99^e session, 2010 (Genève), www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_136696.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011a: «Qu'est-ce que le dialogue social?» (Département des relations professionnelles et des relations d'emploi), www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/WCMS_168676_EN/lang--fr/index.htm [consulté le 4 oct. 2011].
- , 2011b: «Réponses à un questionnaire du BIT sur l'éducation de la petite enfance (EPE)» (Genève, non publié).

-
- , 2011c: «La dimension sectorielle des activités de l’OIT: Le point sur les aspects sectoriels dans le contexte de la reprise économique: Education et recherche», Conseil d’administration, 310^e session, mars 2011 (Genève), www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_151868.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011d: «An international teacher policy framework», contribution de l’OIT à Education Pour Tous (EPT) (Genève, non publié).
- , 2011e: *Statistiques de l’enquête d’octobre: Salaires et durée du travail dans 159 professions*, BIT LABORSTA Internet (Genève), http://laborsta.ilo.org/data_group_F.html [consulté le 1^{er} oct. 2011].
- , 2011f: Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, et recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981 (Genève), www.ilo.org/global/standards/lang--fr/index.htm [consulté le 3 oct. 2011].
- Bureau national de statistique de la Chine, 2010: «Yearly Data on Population from 1978 to 2009», dans *Chinese Statistical Yearbook, 2004-2010* (Beijing, China Statistics Press), www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/ [consulté le 23 juin 2011].
- , 2011: «Yearly Data on Population from 1982 to 2008», dans *Chinese Statistical Yearbook* (Beijing, China Statistics Press), www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm [consulté le 8 juillet 2011].
- Comité syndical européen de l’éducation (CSEE), 2009: *La formation des enseignants en Europe: Document politique du CSEE* (Bruxelles), http://etuce.homestead.com/Publications2008/ETUCE_Policypaper_fr_web.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010: «Première session plénière du Comité de dialogue social européen sectoriel pour l’éducation» (Bruxelles, Internationale de l’éducation).
- Commission européenne, 2011: *Education et accueil de la petite enfance: Permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain*, Communication de la Commission, COM (2011) 66 final, 17 fév. 2011 (Bruxelles).
- Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff in Finland (AKAVA), 2009: *Akavalaiset TYÖMARKKINAT*, www.akava.fi/files/67/atm2009nettiin.pdf [consulté le 1^{er} sept. 2011].
- Council of Australian Governments (COAG), 2009: *The National Early Childhood Development Strategy, Investing in the Early Years* (Canberra, Commonwealth of Australia), www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-07-02/docs/national_ECD_strategy.pdf [consulté le 1^{er} oct. 2011].
- Cunningham, H., 1995: *Children and Childhood in Western Society since 1500* (Longman, Londres et New York).
- Fédération des employeurs européens de l’éducation (FEEE), 2010: «Education Sector Social Dialogue launch» et «Social Dialogue Liaison Committee», Newsletter, août 2010 (Bruxelles), www.educationemployers.eu/new/newsletter_aout_2010/ [consulté le 4 sept. 2011].

-
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 2001: *La situation des enfants dans le monde 2001* (New York), www.unicef.org/french/sowc01/pdf/fullsowcfr.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2008: *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant: Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés*, Bilan Innocenti 8 (Florence, Centre de recherche Innocenti), www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_fre.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010: *Les enfants laissés pour compte: Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, Bilan Innocenti 9 (Florence, Centre de recherche Innocenti), www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc9_fre.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011: «Responses to a UNICEF questionnaire on early childhood care and education (ECCE) in the Caribbean region» (Kingston, Jamaïque, non publié).
- Fyfe, A., 2007: *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact* (BIT, Genève), www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education/wp252.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- Guardian International, 2011a: «One in six nurseries and childminders “inadequate”», 10 fév. 2011 (Londres).
- , 2011b: «Germany needs to resist the euro's sweet-smelling poison», 14 mars 2011 (Londres).
- Hein, C. et Cassirer, N., 2010: *Workplace solutions for child care* (BIT, Genève), www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_110397.pdf [consulté le 2 oct. 2011].
- Hopkin, R. et coll., 2010: *Quality, Outcomes and Costs in Early Years Education* (Londres, National Institute of Economic and Social Research), www.niesr.ac.uk/pdf/Quality%20Outcomes%20and%20Costs%20in%20early%20Years%20Education.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- Institut de statistique de l'UNESCO (UNESCO-ISU), 2010: *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2010* (Montréal).
- , 2011: Centre de données, Tableaux statistiques prédéfinis (Montréal), <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?FileId=50> [consulté le 23 juin et le 28 oct. 2011].
- Internationale de l'éducation (IE), 2010: *Early Childhood Education: A Global Scenario* (Bruxelles), http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ECE_A_global_scenario_EN.PDF [consulté le 19 sept. 2011].
- Lawrence, E., 1970: *The Origins and Growth of Modern Education* (Londres), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001869/186988e.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- Mwaura, P. et Mohamed, B.T., 2008: «Madrassa Early Childhood Development Program: Making a Difference», dans M. Garcia, A. Pence et J. Evans (dir. de publication), *Africa's Future, Africa's Challenge: Early Childhood Care and Development in Sub-Saharan Africa* (Washington, DC, Banque mondiale).

-
- Myers, R.G., 2006: *Quality in programmes of early childhood care and education (ECCE)*, Background paper for EFA Global Monitoring Report 2007 (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147473e.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- Nations Unies, 2011: *Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport de 2011* (New York), [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31340%20\(F\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31340%20(F)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf) [consulté le 19 sept. 2011].
- Naudeau, S. et coll., 2011: *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*, (Washington, DC, Banque mondiale), www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/11/16/000334955_20101116030746/Rendered/PDF/578760PUB0Inve11public10BOX0353783B.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- New Zealand Educational Institute (NZEI), 2011: *Kindergarten Teachers, Head Teachers and Senior Teachers Collective Agreement 2009 to 2011* (Wellington), www.nzei.org.nz/site/nzeite/files/ECE/Terms%20of%20Settlement%20and%20amended%20clauses.pdf [consulté le 10 juin 2011].
- OIT-UNESCO, 1966: *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant* (Paris et Genève), www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/TEACHE_F.PDF [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2003: *Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant: Rapport*, huitième session, Paris, 15-19 sept. 2006 (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001336/133693f.pdf> [consulté le 5 oct. 2011].
- , 2006: *An HIV/AIDS Workplace Policy for the Education Sector in the Caribbean* (Genève), www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_159530/lang--en/index.htm, et *An HIV and AIDS Workplace Policy for the Education Sector in Southern Africa* (Genève), www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_160799/lang--en/index.htm [consultés le 4 oct. 2011].
- , 2007: *Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant: Rapport*, neuvième session, 30 oct. - 3 nov. 2006 (Genève), www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/ceart-10.pdf [consulté le 5 oct. 2011].
- , 2010: *Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant: Rapport*, dixième session, 28 sept. - 2 oct. 2009 (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001869/186988f.pdf> [consulté le 5 oct. 2011].
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2006: *Petite enfance, grands défis II: Education et structures d'accueil* (Paris).
- , 2009: *Education et accueil des jeunes enfants: Offre, qualifications et perfectionnement de la main-d'œuvre*, document d'information, EDU/EDPC(2009)19, Direction de l'éducation, Comité des politiques d'éducation (Paris).
- , 2010: *Regards sur l'éducation 2010: Les indicateurs de l'OCDE* (Paris), www.oecd.org/dataoecd/45/38/45926102.pdf [consulté le 19 sept. 2011].

-
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2007: *Un bon départ: Education et protection de la petite enfance: Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007* (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001500/150022F.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2008: *Transforming Early Childhood Care and Education in the Insular South-East Asia and Mekong Sub-Regions: Implications of the Global Monitoring Report 2007* (Bangkok), <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163156e.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010a: *Atteindre les marginalisés: Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010* (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187513F.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010b: *Cadre d'action et de coopération de Moscou: Mobiliser la richesse des nations*, Conférence mondiale sur l'éducation et la protection de la petite enfance (EPPE), Fédération de Russie, sept. 2010 (Moscou), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882f.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2010c: «Responses to a UNESCO questionnaire on national developments in early childhood care and education in the Caribbean» (Kingston, Jamaïque, non publié).
- , 2011a: *La crise cachée: Les conflits armés et l'éducation: Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* (Paris), <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001917/191794f.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011b: *Regional report on progress towards education for all in Asia and the Pacific* (Bangkok), <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191665e.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011c: *Résumé des progrès réalisés en vue de l'Education pour Tous*, Document de travail préparé par l'UNESCO pour la dixième session de la réunion du Groupe de haut niveau sur l'Education pour Tous, Jomtien, Thaïlande (Paris), http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/Summary%20of%20progress%20towards%20EFA_FRE.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011d: Rapport mondial de suivi sur l'EPT: Tableaux actualisés 2011, site Web (Paris), www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/ [consulté le 19 sept. 2011].
- , 2011e: Données mondiales de l'éducation VII Ed. 2010/11, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002113/211307f.pdf> [consulté le 4 oct. 2011].
- Penn, H., 2008: *Early Childhood Education and Care in Southern Africa*, CfBT Education Trust (Reading, Royaume-Uni), www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/ECEC_V7_WEB.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- République des Maldives, ministère de l'Education, 2011: «Communication from the Vice-President of the Government of the Maldives», 22 juin 2011.
- Sofou, E. et Tsafos, V., 2009: «Preschool Teachers' Understanding of the National Preschool Curriculum in Greece», dans *Early Childhood Education Journal* (2010), vol. 37, pp. 411-420.
- The New York Times*, 2011: «German Politicians Assail Turkish Leader Over Cultural Remarks», 28 fév. 2011.

-
- Trade Union for the Public and Welfare Sectors (JHL), 2011: www.jhl.fi/portal/en [consulté le 4 oct. 2011].
- Trade Union of Education in Finland (OAJ), 2011: «OAJ as a negotiator and speaker for education» (Helsinki), www.oaj.fi/portal/page?_pageid=515,452376&_dad=portal&_schema=PORTAL [consulté le 1^{er} sept. 2011].
- UNESCO-BREDA, 2010: *Education et protection de la petite enfance: Rapport régional: Afrique*, Conférence mondiale sur l'éducation et la protection de la petite enfance, Moscou, Fédération de Russie, sept. 2010 (Dakar), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189420f.pdf> [consulté le 30 sept. 2011].
- United States Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Head Start (US-Head Start), «Head Start Program Fact Sheet» (Washington, DC), www.acf.hhs.gov/programs/ohs/about/fy2010.html [consulté le 5 sept. 2011].
- Urban, M., 2009: *Early Childhood Education in Europe: Achievements, Challenges and Possibilities* (Bruxelles, Internationale de l'éducation), http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/2009_EarlyChildhoodEducationInEurope_en.pdf [consulté le 19 sept. 2011].
- Vargas-Barón, E., 2005: *Planification des politiques pour le développement de la petite enfance: Lignes directrices pour l'action* (Paris, UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139545fo.pdf> [consulté le 19 sept. 2011].
- Vennam, U. et coll., 2009: *Early Childhood Education Trajectories and Transitions: A study of the experiences and perspectives of parents and children in Andhra Pradesh, India*, Working Paper No. 52, juillet 2009 (Delhi, Young Lives), http://oro.open.ac.uk/19306/1/YL_WP52_Woodhead_et_al.pdf [consulté le 19 sept. 2011].