

Principes clés pour le financement d'une main-d'œuvre qualifiée en petite enfance

- ▶ Les pays à revenus faibles ou intermédiaires ont du mal à recruter et former les travailleurs de la petite enfance.
- ▶ Il est essentiel de bien former, bien payer et de soutenir les travailleurs de la petite enfance pour en assurer la qualité.
- ▶ Trois principes sont essentiels pour améliorer l'efficacité du financement du développement des travailleurs.

Mark Roland
Directeur des programmes

Michelle Neuman
Chercheur principal

Résultats pour le développement,
Washington DC,
États-Unis

Le financement des travailleurs de la petite enfance —personnels de santé, éducateurs et assistants sociaux de première ligne, ainsi que leurs formateurs et superviseurs—est une question de politique essentielle mais négligée. Sur la base d'un examen récent des expériences dans différents pays, cet article pose trois principes : proposer un meilleur dossier d'investissement aux décideurs, élaborer des budgets qui reflètent les besoins réels en main-d'œuvre et plaider pour une législation qui institutionnalise les programmes de développement de la main-d'œuvre.

L'enjeu est crucial car l'offre de services à la petite enfance se développe rapidement dans les pays à revenus faibles et intermédiaires : par exemple, les taux mondiaux d'éducation maternelle sont passés de 32% à 47% entre 2000 et 2015 (UNESCO, 2018). La qualité du service ne s'améliore toutefois pas toujours. La compétence des travailleurs n'est pas le seul facteur de qualité, mais il est essentiel (Organisation internationale du travail (OIT), 2012 ; UNESCO, 2015). Des études récentes ont constamment montré que des éducateurs bien formés amélioreraient la qualité des programmes de protection et d'éducation des jeunes enfants dans les pays en développement (Engle et al., 2011 ; Behrman et al., 2013 ; Rao et al., 2014). Du Bangladesh à la Chine en passant par le Costa Rica, il existe des preuves d'une relation positive entre un personnel mieux éduqué et mieux formé et la qualité des programmes et les résultats pour les enfants (Rao et al., 2014 ; Neuman et al., 2015).

Trois défis pour augmenter les personnels de qualité

Construire et soutenir un personnel compétent en petite enfance est difficile pour trois raisons principales.

- La rapidité avec laquelle les programmes de développement de la petite enfance sont élaborés crée un besoin accru d'identification, de formation, de supervision et de surveillance du nouveau personnel. Ce processus, qui exige beaucoup de travailleurs, alourdit considérablement la charge des personnels déjà surchargés.
- Le nombre de travailleurs potentiels est insuffisant (UNESCO, 2016 ; The Lancet, 2018). En conséquence, dans de nombreux pays, les paraprofessionnels et les bénévoles constituent une partie importante de la main-d'œuvre (Araujo et al., 2013). Même s'ils sont importants, il

faut davantage de professionnels formés à plein temps pour améliorer et maintenir les possibilités de développement et d'apprentissage des enfants.

- Le personnel qualifié a tendance à se regrouper dans les zones urbaines. Aussi, il est difficile de les inciter à travailler dans les zones rurales, ce qui s'avère nécessaire pour combler les écarts d'équité géographique et fournir des services à l'échelle nationale (Mitter et Putcha, 2018).

Ces trois défis aident à expliquer pourquoi la main-d'œuvre de nombreux pays ne peut pas atteindre les objectifs d'accès et de qualité. Par exemple, l'UNESCO a constaté que moins de la moitié des enseignants de maternelle avaient été formés selon les normes nationales dans un quart des 80 pays à revenus faibles ou intermédiaires où de telles données existent (Neuman et al., 2015). Ce message a été renforcé lors d'une série complète d'entretiens avec des informateurs clés, des décideurs et des praticiens de 15 pays, menés dans le cadre de l'Initiative de travailleurs pour la petite enfance (2019). Par exemple, les décideurs ont signalé toute une série de problèmes de recrutement et de rétention, et ont limité les efforts pour les résoudre (Initiative de travailleurs pour la petite enfance, 2019).

Le rapport entre financement et main-d'œuvre

Même si apporter des financements supplémentaires ne serait pas une panacée, le manque d'investissement sous-tend ces défis aux multiples facettes. Les travailleurs de la petite enfance dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires sont caractérisés par une faible rémunération, un statut inférieur et des conditions de travail médiocres (BIT, 2012 ; Pearson et al., 2017). Les bas salaires, par rapport aux autres secteurs, compromettent la capacité d'attraction et de rétention des personnels qualifiés : moins de candidats qualifiés postulent et les taux de roulement tendent à être plus élevés, ce qui nuit aux relations stables dont les enfants ont besoin pour un développement sain (OCDE, 2012).

Un financement accru peut améliorer l'accès à la formation initiale et aux opportunités de développement professionnel continu, qui sont nécessaires de toute urgence pour assurer la qualité et la cohérence des services. Cela peut également constituer une incitation pour les individus à travailler dans les zones rurales (Mitter et Putcha, 2018).

En moyenne, les pays à faibles revenus n'affectent que 2,9% de leur budget total en éducation à l'enseignement maternel, ce qui est bien en deçà du seuil de 10% recommandé. Les données limitées dont nous disposons suggèrent qu'il existe un sous-investissement similaire dans des services plus complets de développement de la petite enfance (Zubairi et Rose, 2017).

Le sous-investissement actuel peut refléter la perception des gouvernements, des responsables de programme et même des parents, selon laquelle travailler avec de jeunes enfants n'est rien de plus que de garder des enfants, plutôt qu'un métier qui nécessite d'être formé, d'avoir des compétences et de bénéficier

« Un financement accru peut améliorer l'accès à la formation initiale et aux opportunités de développement professionnel continu. »

de soutien constant. Ces perceptions peuvent également aider à expliquer pourquoi les fonds disponibles sont souvent utilisés pour élargir l'accès aux services plutôt que pour améliorer la qualité —embaucher des personnels nouveaux et ouvrir de nouveaux centres plutôt que de former et de soutenir le personnel existant.

Le Ghana, par exemple, a développé rapidement l'enseignement maternel au cours de la dernière décennie. Malgré les efforts du gouvernement pour soutenir le développement des travailleurs, il demeure que près d'un quart des enseignants des écoles maternelles n'ont reçu aucune formation (Putcha, 2019a).

Dans de nombreux pays, les parents paient des frais de garde d'enfants et d'enseignement maternel. Ainsi, investir dans l'amélioration de la rémunération, de la formation et des conditions de travail peut entraîner une augmentation des frais de scolarité, à moins que des subventions publiques ne viennent compenser cela. Pour éviter de surcharger les familles à faibles revenus, les efforts de développement des personnels doivent donc s'inscrire dans une stratégie de financement plus large. Reconnaisant que les frais parentaux ne peuvent à eux seuls couvrir le coût total d'une prestation de qualité, la Commission de l'éducation a appelé chaque pays à ouvrir deux années d'éducation maternelle à la gratuité (Commission internationale sur le financement des possibilités d'éducation dans le monde, 2016).

« Une proportion importante des nouveaux financements doit être orientée vers le développement des personnels. »

Principes pour un financement durable des personnels

Heureusement, un certain nombre de pays ont réussi à obtenir —et à allouer rationnellement— des fonds pour recruter et retenir des personnels solides pour la petite enfance. Un examen récent des expériences à l'échelle des pays, mené dans le cadre de l'Initiative de travailleurs pour la petite enfance, a dégagé trois principes.

1 Plaider davantage auprès des décideurs politiques afin qu'ils donnent la priorité au développement de la main-d'œuvre

Les retours sur investissement dans le développement de la petite enfance sont bien établis (Garcia et al., 2016). Comme Richter et al. le remarquent (2018), fournir un ensemble minimal de services de développement de la petite enfance nécessiterait 2,7% du PIB (aides comprises) pour les pays à faibles revenus, 1,2% pour les pays à revenus intermédiaires inférieurs et 0,8% pour les pays à revenus intermédiaires supérieurs. Ils en appellent à une référence mondiale minimal de 1% du PIB qui représente un appel à l'action important capable d'améliorer la qualité des services dans de nombreux pays.

Une proportion importante des nouveaux financements doit être orientée vers le développement des personnels. Pour cette raison, l'OIT a proposé (2012) que les gouvernements investissent au moins 1% de la masse salariale des enseignants par an au soutien à la formation continue des enseignants à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement maternel.

Il est encourageant de voir que les défenseurs de ces mesures disposent de plus en plus de données, de preuves et d'exemples de pays permettant de justifier davantage de financements, grâce aux analyses provenant d'initiatives telles que l'Initiative de travailleurs pour la petite enfance, l'Initiative pour les personnels du secteur de l'éducation et la Global Social Service Workforce Alliance. Il y a également des exemples récents de pays ayant considérablement augmenté leurs investissements. En Équateur, par exemple, les dépenses publiques consacrées au développement de la petite enfance ont plus que doublé entre 2008 et 2012, ce qui a significativement amélioré les options de formation initiale et continue offertes aux personnels, entre autres résultats (Bonsu, 2019).

Une stratégie efficace pour convaincre les décideurs politiques est d'entretenir et de cultiver des liens avec des personnalités influentes afin que ces derniers agissent en tant que « champions ». Les acteurs de la société civile et les représentants des administrations infranationales aux Philippines ont eu recours à cette tactique, ce qui a permis de financer davantage la formation du personnel des centres de la petite enfance (Putcha, 2019c).

Une autre initiative à fort potentiel consiste à encourager les syndicats établis à en faire plus pour organiser les travailleurs de la petite enfance. Les syndicats

Rekha Devi, personnel de santé communautaire, parle à une future mère de la suite de sa grossesse



Photo : Trupal Pandya/Fondation Bernard van Leer

et les organisations professionnelles ont effectivement mobilisé des ressources pour le développement de la main-d'œuvre dans l'éducation des enfants plus âgés, mais le personnel de la petite enfance dans les pays en développement a moins de chances de bénéficier des mouvements de défense des droits des travailleurs, en raison de leur diversité plus large et de leur statut relativement faible (Shaeffer, 2015).

2 Développer des budgets qui reflètent les besoins réels en personnel pour assurer la qualité et l'équité, et créer des systèmes pour garantir que les budgets sont dépensés de manière appropriée

Pour que la main-d'œuvre de la petite enfance soit financée par la voie du développement durable, les budgets doivent en refléter les besoins réels. Ce n'est pas toujours le cas, notamment en raison d'un manque de capacité de planification administrative et de la difficulté d'établir le coût de programmes complexes et dynamiques. Par exemple, en Inde, le déploiement à grande échelle du programme de développement intégré de l'enfance a été entravé par les estimations budgétaires calculées en fonction du nombre de bénéficiaires existants, et non pas en faisant usage des données de recensement des enfants du groupe d'âge ciblé (Putcha et al., 2016).

Bien que les salaires représentent généralement la majeure partie des dépenses pour les personnels (Josephson et al., 2017 ; Gustafsson-Wright et Boggild-Jones, 2018), une série de coûts supplémentaire doit être prise en considération, notamment la formation initiale et la formation continue, la supervision, le mentorat et le matériel. Une sous-budgétisation peut nuire à la qualité en provoquant une pénurie, un roulement élevé et une sous-formation du personnel. Cela oblige également les responsables de programme et les décideurs à réaliser des économies, ce qui occasionne le plus souvent des inégalités d'accès, en allouant par exemple des fonds insuffisants à des populations moins densément peuplées et plus dispersées.

Il est des outils, tels que l'Outil normalisé de définition des coûts pour le développement de la petite enfance, mis au point par la Brookings Institution, qui peuvent aider à améliorer la précision et la comparabilité des efforts de définition des coûts dans les pays (Gustafsson-Wright et al., 2017).

Des systèmes de responsabilisation sont nécessaires pour s'assurer que, lorsque des ressources suffisantes sont affectées au développement du personnel, elles ne soient pas utilisées à d'autres fins. Le Chili fait figure de bon exemple en la matière : les services pour la petite enfance bénéficiant d'un financement au titre de l'initiative Chili Crece Contigo —une politique intersectorielle et multi-composante de développement de l'enfance— sont tenus d'établir des rapports mensuels justifiant de la manière dont l'argent reçu a été dépensé (Putcha et al., 2016).

« Une stratégie pour assurer la durabilité du financement consiste à ancrer les programmes dans la législation. »

3 Plaider pour une législation qui institutionnalise les programmes de développement de la main-d'œuvre

Même les programmes efficaces courent le risque de disposer de fonds insuffisants pour poursuivre leurs activités et leurs efforts d'amélioration de la qualité au fil du temps, en particulier lorsqu'ils reposent sur un financement externe. Une stratégie pour assurer la durabilité du financement consiste à ancrer les programmes dans la législation. L'adoption de politiques qui reconnaissent officiellement les pilotes ou programmes réussis augmente les chances de leur attribuer une ligne budgétaire nationale (ou dans des contextes plus décentralisés, infranationaux).

Par exemple, depuis 2014, des volontaires de santé communautaire du comté de Siaya, au Kenya, ont effectué des visites à domicile au cours desquelles ils transmettaient des messages sur la nécessité de la prise en charge adaptée et surveillaient le développement de l'enfant dans le cadre d'une stratégie plus large de mise en œuvre du programme *Care for Child Development*. Les responsables du comté sont en train d'élaborer un projet de loi sur les services de santé communautaires qui prévoirait des ressources budgétaires pour les allocations de ce personnel, ainsi qu'une assurance maladie (*Nurturing Care for Early Childhood Development*, en ligne ; Putcha, 2019b).

De tels efforts pour institutionnaliser les programmes de développement de la main-d'œuvre dans les politiques peuvent avoir un impact durable, en les aidant à perdurer lorsque de nouveaux dirigeants politiques sont élus. À mesure que les bénéficiaires s'attendent à de tels services, il devient de plus en plus populaire politiquement d'en réduire le financement.

« Une stratégie pour assurer la durabilité du financement consiste à ancrer les programmes dans la législation. »

➔ Retrouvez cet article en ligne sur earlychildhoodmatters.online/2019-12

RÉFÉRENCES

- Araujo, M.C., Lopez-Boo, F., Puyana, J.M. (2013). *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*. Washington DC : Banque inter-américaine de développement. Disponible sur : <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Overview-of-Early-Childhood-Development-Services-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf> (consulté en 2019).
- Behrman, J.R., Engle, P. and Fernald, L.C. (2013). Preschool programs in developing countries. In Glewwe, P. (ed.), *Education Policy in Developing Countries: What do we know, and what should we do to understand what we don't know?* Chicago : University of Chicago Press.
- Bonsu, D. (2019). *Ecuador: Professionalizing the Workforce Supporting Infants and Toddlers from Birth to 3*. Washington DC: Results for Development and the Early Childhood Workforce Initiative. Disponible sur : <https://www.earlychildhoodworkforce.org/country-briefs> (consulté en mars 2019).
- Britto, P., Lye, S., Proulx, K., Yousafzai, A.K., Matthews, S.G., Vaivada, T. et al. (2016). Nurturing care: promoting early childhood development. *The Lancet*. Disponible sur : [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)31390-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)31390-3/fulltext) (consulté en février 2019).
- Early Childhood Workforce Initiative. (2019). *Insights on the Early Childhood Workforce: A synthesis of findings from key informant interviews across 15 countries*. Disponible sur : https://www.earlychildhoodworkforce.org/sites/default/files/resources/ECWI%20KII%20Synthesis_1.18.19.pdf (consulté en février 2019).
- Engle, P.L., Fernald, L.C.H., Alderman, H., Behrman, J., O'Gara, C., Yousafzai, A. et al. (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet* 378(9799): 1339–53.
- Garcia, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E. et Prados, M.J. (2016). *The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*. NBER Working Paper No. 22993. Disponible sur : <https://www.nber.org/papers/w22993> (consulté en février 2019).
- Gustafsson-Wright, E. et Boggild-Jones, I. (2018). Measuring the cost of investing in early childhood interventions and applications of a standardized costing tool. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1419(1): 74–89. Disponible sur : <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nyas.13679> (consulté en février 2019).
- Gustafsson-Wright, Boggild-Jones, I. et Gardiner, S. (2017). *The Standardized Early Childhood Development Costing Tool (SECT): A global good to increase and improve investments in young children*. Washington DC: Center for Universal Education at Brookings. Disponible sur : <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/standardized-ecd-costing-tool.pdf> (consulté en février 2019).
- Commission internationale sur le financement des possibilités d'éducation dans le monde. (2016). *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*. New York: International Commission on Financing Global Education Opportunity. Disponible sur : http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/08/Learning_Generation_Exec_Summary.pdf (consulté en février 2019).
- Organisation internationale du travail (OIT). (2012). *Right Beginnings: Early childhood education and educators*. Report for discussion at the Global Dialogues Forum on Conditions of Personnel in Early Childhood Education, Geneva, 22–23 February 2012. Genève : OIT. Disponible sur : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/meetingdocument/wcms_171717.pdf (consulté en février 2019).
- Josephson, K., Guerrero, G. et Coddington, C. (2017). *Supporting the Early Childhood Workforce at Scale: The Cuna Más home visiting program in Peru*. Washington DC: Results for Development. Disponible sur : <https://www.r4d.org/wp-content/uploads/Full-report-Cuna-Mas-country-study.pdf> (consulté en février 2019).
- The Lancet. (2018) GBD 2017: a fragile world. *The Lancet* 392(10159): 1683. Disponible sur : [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32858-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32858-7) (consulté en février 2019).
- Mitter, R. et Putcha, V. (2018). *Strengthening and Supporting the Early Childhood Workforce: Training and professional development*. Washington DC: Results for Development. Disponible sur : <https://www.r4d.org/resources/strengthening-supporting-early-childhood-workforce-training-professional-development/> (consulté en février 2019).
- Neuman, M.J., Josephson, K. et Chua, P.G. (2015). *A Review of the Literature: Early childhood care and education (ECEC) personnel in low- and middle-income countries*. Early Childhood Care and Education Working Paper Series 4. Paris: UNESCO. Disponible sur : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234988> (consulté en février 2019).
- Nurturing Care for Early Childhood Development. (en ligne). Kenya: Scaling up nurturing care. Disponible sur : https://nurturing-care.org/?page_id=2217 (consulté en février 2019).
- OECD. (2012). *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*. Research brief: Working conditions matter. Disponible sur : <http://www.oecd.org/education/school/49322250.pdf> (consulté en février 2019).
- Pearson, E., Hendry, H., Rao, N., Aboud, F., Horton, C., Siraj, I. et al. (2017). *Reaching expert consensus on training different cadres in delivering early childhood development at scale in low-resource contexts*. Londres : UK Government Department for International Development. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a1d55c3e5274a1fa86abdbe/DFID_Reaching_Expert_Consensus_Technical_Report_FINAL.pdf (consulté en février 2019).
- Putcha, V., Upadhyay, A., Neuman, M., Choi, M., Lombardi, J. et al. (2016). *Financing Early Childhood Development: An analysis of international and domestic sources in low-and-middle income countries*. Washington DC: Results for Development. Disponible sur : <https://www.r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/> (consulté en février 2019).
- Putcha, V. (2019a). *Ghana: Bridging Access with Quality: Empowering KG Teachers with Practical Training to Support Child-Centered Learning*. Washington DC: Results for Development and the Early Childhood Workforce Initiative.
- Putcha, V. (2019b). *Kenya: Empowering Community Health Volunteers to Integrate Nurturing Care: Offering Ongoing Support and Better Recognition*. Washington DC: Results for Development and the Early Childhood Workforce Initiative.
- Putcha, V. (2019c). *The Philippines: Combining Training with Job Security to Improve the Quality of the Childcare Workforce*. Washington DC: Results for Development and the Early Childhood Workforce Initiative.
- Rao, N., Sun, J., Wong, J.M.S., Weekes, B., Ip, P., Shaeffer, S., Lee, D. (2014). *Early Childhood Development and Cognitive Development in Developing Countries: A rigorous literature review*. Londres: Department for International Development.
- Richter, L.M., Desmond, C., Behrman, J., Britto, P., Daelmans, B., Devercelli, A.E. et al. (2018). *G20's Initiative for Early Childhood Development*. *The Lancet* 392(10165): 2695–6. Disponible sur : [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)33058-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)33058-7) (consulté en février 2019).
- Shaeffer, S. (2015). *The Promotion of Decent Work for Early Childhood Education Personnel: The professionalization of a neglected profession*. Background paper for discussion at the 12th session of the Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART). Genève : OIT.
- UNESCO. (2015). *EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000–2015: Achievements and challenges*. Paris : UNESCO.
- UNESCO. (2016). *The World Needs almost 69 Million New Teachers to Reach the 2030 Education Goals*. Unesco Institute for Statistics Fact Sheet No. 39. Paris : UNESCO. Disponible sur : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246124> (consulté en février 2019).
- UNESCO. (2018). *Migration, Displacement and Education: Building Bridges, Not Walls*. Global Education Monitoring Report 2019. Paris : UNESCO.
- Zubairi, A. et Rose, P. (2017). *Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life*. Cambridge: REAL Center. Disponible sur : <https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017.pdf> (consulté en février 2019).