



Note de l'UNESCO sur la Politique de la Petite Enfance

Financement obligatoire de l'Éducation de la Petite enfance : Une proposition du Brésil

Le Brésil dispose d'un Fonds obligatoire pour l'éducation destiné à l'enseignement primaire, appelé FUNDE¹ (Fonds pour le Développement de l'Enseignement primaire et la promotion des Enseignants). Ce fonds, qui requiert 60% des budgets de l'éducation des collectivités locales – états et municipalités – destinés à l'enseignement primaire, a permis de faire passer les effectifs nets du primaire de 92,7% en 1994 à 96,4% en 2000. Cet accroissement des effectifs nets, qui a permis au pays de se rapprocher de l'objectif d'enseignement primaire universel, est significatif, compte tenu du fait que le taux d'accroissement des effectifs ralentit normalement au plus haut niveau. Plus important, le fait que ce soit essentiellement les enfants issus des couches marginalisées qui ont bénéficié de cette initiative fait du FUNDEF une réalisation remarquable sur le plan politique.

Encouragés par le succès du FUNDEF, les décideurs travaillent actuellement à l'élaboration d'un projet de loi parlementaire visant la création d'un système de financement obligatoire de l'éducation de la petite enfance, pour les enfants de 0 à 6 ans², dans l'espoir d'obtenir le même résultat. Si cette loi est promulguée, elle galvanisera les efforts déployés pour étendre l'éducation de la petite enfance sur toute l'étendue du territoire. Mais ces efforts font face à des défis tout aussi grands que l'objectif visé lui-même. La présente note porte sur ces défis.

Quelques mots, tout d'abord, sur le système de financement actuel de l'éducation de la petite enfance dans le pays. Le système gouvernemental du Brésil se compose de trois entités : le gouvernement fédéral, les états et les municipalités. Dans la Constitution, au moins 25% des recettes fiscales nettes de chaque état doivent être consacrés à l'éducation. 60% du budget de l'éducation de cet état est versé au FUNDEF pour soutenir l'enseignement primaire, qui est fourni par les municipalités. Les 40% restant sont réservés à l'enseignement secondaire.

De même, au moins 25% des recettes fiscales municipales nettes doivent être consacrées à l'éducation. 60% de ce budget municipal destiné à l'éducation est versé au

FUNDEF, en plus de la contribution des états³. Les 40% restants doivent être consacrés à l'éducation de la petite enfance, qui est financé par les municipalités. Or celles-ci ont souvent tendance à dépasser les 60% du budget de l'éducation primaire, ce qui laisse très peu de fonds à l'éducation de la petite enfance⁴.

Cette situation a été portée à l'attention des décideurs nationaux. Ceux-ci ont d'abord noté que comme les dépenses municipales consacrées à l'éducation de la petite enfance ne sont pas obligatoires, la recommandation actuelle en faveur d'un financement de l'éducation de la petite enfance au niveau local n'est pas prise en compte. Ils ont ensuite fait remarquer que certaines municipalités ne peuvent pas atteindre l'enseignement primaire universel en dépendant uniquement du FUNDEF, et qu'elles ont donc besoin de ressources supplémentaires que l'on tire habituellement de la part prétendument réservée à l'éducation de la petite enfance. Ils ont également reconnu qu'on ne pouvait pas demander aux états d'effectuer davantage de dépenses sur l'éducation de la petite enfance vu leur responsabilité envers l'enseignement secondaire.

Ces observations ont conduit à deux conclusions. Premièrement, le financement de l'éducation de la petite enfance doit faire l'objet d'une affectation et devenir obligatoire. Deuxièmement, les ressources supplémentaires nécessaires pour financer l'éducation de la petite enfance doivent provenir du gouvernement fédéral. Ce raisonnement est basé sur la clause constitutionnelle qui stipule que le gouvernement fédéral doit apporter un soutien technique et financier aux collectivités locales dans le domaine de l'éducation. Plus précisément, le projet de loi portant sur un financement obligatoire de l'éducation de la petite enfance laisse entendre que pour compléter le système actuel où 40% du budget municipal de l'éducation doit être réservé à l'éducation de la petite enfance, la contribution municipale devrait être maintenue à 20%, et les autres 20% provenir du gouvernement fédéral.

En attendant, la Constitution prévoit que le gouvernement fédéral consacre 18% des recettes fédérales à l'éducation et que ce montant soit accordé au gouvernement fédéral sous forme d'affectation budgétaire. La question est donc de savoir si le gouvernement fédéral donnera ou non la

¹ Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização de Magistério. Le FUNDEF a été créé en 1996 pour aider à rendre l'enseignement primaire universel.

² La responsabilité administrative de tout le groupe d'âge incombe au Ministère de l'Éducation, bien que ceux de l'Assistance sociale et de la Santé soient également impliqués dans l'élaboration d'autres programmes et services se rapportant à l'éducation de la petite enfance. La Loi proposée doit soutenir les services de garderies de jour pour enfants de 0 à 3 ans et les maternelles pour enfants de 4 à 6 ans. Mais le gouvernement essaie de mobiliser d'autres ressources supplémentaires pour les services de garderies de jour, ce qui implique que la principale cible de ce fonds serait les services préscolaires.

³ Les contributions des états et des municipalités sont regroupées pour former le FUNDEF puis redistribuées aux municipalités en fonction du nombre d'élèves inscrits.

⁴ Comme les programmes d'alphabétisation des adultes au niveau de l'enseignement primaire sont également sous la responsabilité des municipalités, la disponibilité d'un fonds pour l'éducation de la petite enfance est également affectée par les programmes d'alphabétisation.

priorité à l'éducation de la petite enfance dans ce budget de l'éducation.

Obtenir une augmentation de la contribution du gouvernement fédéral à l'éducation de la petite enfance constitue, cependant, un défi de taille. Parce que tout d'abord, trois sections du gouvernement se partagent la responsabilité de l'éducation : le gouvernement fédéral, qui est responsable de l'éducation tertiaire, et les états et les municipalités qui sont chargés de l'éducation de base – l'éducation de la petite enfance, l'enseignement primaire et secondaire –. Cette répartition des tâches sera difficile à modifier. Par ailleurs, la contribution actuelle du gouvernement fédéral à l'éducation préscolaire n'est que de 5%⁵, et elle n'a cessé de baisser au cours des trente dernières années. Et il est peu probable que le gouvernement fédéral arrive à inverser cette tendance.

D'autre part, l'implication du gouvernement fédéral dans l'éducation tertiaire, qui est son domaine de compétences, a été très coûteuse. Le Brésil est l'un des rares pays en développement où les dépenses consacrées à l'éducation tertiaire dépassent de très loin (environ 14 fois) par étudiant celles consacrées à l'enseignement primaire⁶. L'éducation tertiaire est généralement plus coûteuse en raison, entre autres, des économies d'échelle plus petites. Dans les pays de l'OCDE, le coefficient des dépenses par étudiant entre l'éducation tertiaire et l'enseignement primaire est en moyenne de 2,3:1. Il en résulte que l'investissement du gouvernement fédéral brésilien dans l'éducation est très coûteux, mais qu'il sera très difficile de changer cet état de faits à cause des droits acquis des bénéficiaires actuels.

Pour ce qui est de la priorité accordée à l'éducation de la petite enfance, le tableau n'est pas plus idyllique en ce qui concerne les collectivités locales, qui sont directement responsables de l'allocation et de l'exécution effectives des budgets pour l'éducation de base, y compris l'éducation de la petite enfance. Le souci de voir l'éducation de la petite enfance reléguée au second plan de leurs priorités se reflète dans le débat en cours sur la création ou non d'un fonds obligatoire distinct pour l'éducation de la petite enfance, pour qu'elle ne soit plus tributaire du fonds obligatoire global destiné à l'éducation de base qui englobe aussi l'enseignement primaire et secondaire. Certains préfèrent l'approche intégrée pour une efficacité administrative, mais ceux qui s'opposent à cette idée font remarquer que si l'éducation de la petite enfance est incluse dans le fonds global pour l'éducation de base, elle sera de nouveau reléguée au second plan, derrière l'enseignement primaire et secondaire.

Leur appréhension est fondée. La Constitution du pays prévoit une couverture universelle de l'enseignement secondaire. Elle stipule également que 30% du budget fédéral de l'éducation doit être consacré à l'alphabétisation

et à l'enseignement de base ou primaire. L'éducation de la petite enfance ne dispose pas d'une telle base constitutionnelle. Récemment, avec le lancement de la Décennie des Nations Unies pour l'Alphabétisation, le Président a pris le ferme engagement de lutter contre l'analphabétisme, en promettant de faire des investissements considérables dans ce domaine. Les taux d'alphabétisation pourront remonter lorsque tous les jeunes enfants bénéficieront de services éducatifs de la petite enfance de qualité ; et les programmes d'alphabétisation des adultes peuvent être efficacement combinés avec l'éducation parentale. Mais ces options de politique et de programme n'ont pas été étudiées à fond, et l'éducation de la petite enfance souffre toujours de l'absence du coup de pouce politique souhaité incitant le gouvernement à s'investir davantage dans ce domaine.

Face à un tableau aussi sombre, M. Severiano Alves, membre du Congrès brésilien qui a rédigé et présenté le Projet de loi⁷, s'empresse de faire remarquer que « le fait d'ignorer ou de minimiser le problème de l'éducation de la petite enfance, est à mon avis, une grave erreur. Imaginez une classe d'école primaire comprenant des enfants issus de familles riches qui ont été dans des maternelles privées et ont appris à lire et à écrire, et d'autres issus de familles pauvres qui n'ont aucune notion de l'apprentissage et encore moins la base de développement nécessaire pour commencer un apprentissage. Imaginez le type de problème qu'une telle situation peut créer pour le maître, pour les enfants eux-mêmes, et en fin de compte, pour la société toute entière. Au lieu de travailler sur des projets de loi pour régler les problèmes, je préfère travailler sur une mesure préventive, plus économique et plus efficace – s'investir dès le départ. »

Pour le moment, l'engagement ferme des décideurs concernés est la seule lueur d'espoir pour l'avenir de l'éducation de la petite enfance ; si cette conviction est partagée par le public, il se peut que ce projet de loi soit voté après tout, contre toute attente.

Soo-Hyang Choi
Chef de la Section de la petite enfance
et de l'éducation intégratrice
Division de l'éducation de base
UNESCO, Paris

Pour d'autres numéros de cette série, veuillez cliquer sur :
<http://www.unesco.org/education/ecf/briefs>
Pour adresser vos commentaires et demandes de renseignements, veuillez contacter la Section de la petite enfance et de l'éducation intégratrice, UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France
☎ 33 1 45 68 08 15, fax: 33 1 45 68 56 26, sh.choi@unesco.org

⁵ Public education expenditure, 1999. Source : Financing education : investments and returns. Analysis of the World Education Indicators. Edition 2002. Paris : OCDE/UNESCO.

⁶ Source : Financing education : investments and returns. Analysis of the World Education Indicators, Edition 2002. Paris: OCDE/UNESCO.

⁷ Il a également contribué à la création du FUNDEF en 1996 lorsqu'il était à la tête de la Commission parlementaire chargée de l'Éducation et de la Culture.