



L'intégration des services de protection et d'éducation de la petite enfance : les enjeux au Brésil

En 1996, le Gouvernement brésilien a adopté une politique visant à intégrer, du point de vue des responsabilités administratives, les crèches pour les enfants de moins de 3 ans et les écoles maternelles pour les enfants de 4 à 6 ans dans le secteur de l'éducation. Néanmoins, neuf ans plus tard, ces deux services sont encore loin d'être intégrés. Afin d'en savoir plus sur les enjeux de cette politique, un entretien a été organisé avec le Dr Maria Malta Campos, professeur à l'Université catholique de Sao Paulo et chercheur en chef à la Fondation Carlos Chagas. En tant que membre de l'Association brésilienne pour la recherche en éducation, elle a contribué à divers efforts qui ont finalement abouti à la Loi générale sur l'éducation de 1996 dans le cadre de laquelle cette politique a été instaurée. L'entretien a été réalisé à Paris par M^{me} Soo-Hyang Choi, de l'UNESCO, qui en a sélectionné les extraits suivants¹.

Profil de l'éducation de la petite enfance (EPE) au Brésil : Les services d'EPE comprennent les crèches, destinées aux 0-3 ans, et les écoles maternelles, pour les enfants de 4 à 6 ans. Les enfants intègrent l'enseignement primaire à l'âge de 7 ans². Les municipalités ont la charge de l'EPE. Depuis 1996, la responsabilité administrative de l'EPE revient au Ministère de l'éducation. Le taux net de scolarisation des enfants âgés de 0 à 3 ans dans les crèches était de 9 %, celui des enfants de 4 à 6 ans dans les écoles maternelles d'environ 61 %³. Le taux brut de scolarisation dans l'éducation préprimaire, ou niveau CITE 0⁴, était de 67 % en 2001. Les services publics d'EPE, qu'il s'agisse des crèches ou des écoles maternelles, sont gratuits⁵.

Choi : Quels étaient les arrangements administratifs en matière d'EPE avant 1996 ?

Campos : Avant 1996, le secteur de l'éducation s'occupait essentiellement des écoles maternelles et les crèches relevaient du secteur social, avec quelques chevauchements de responsabilités concernant les services s'adressant aux enfants de 4 à 6 ans inscrits en école maternelle ou dans des crèches. C'était un système parallèle.

¹ Entre la date de l'entretien (août 2005) et la mise sous presse de la présente note, plusieurs changements sont intervenus concernant certaines des questions qui y sont abordées. Premièrement, le Fonds pour le maintien et le développement de l'éducation de base (FUNDEB), auquel fait référence la note de bas de page 7, a été approuvé par la Chambre des députés et est actuellement examiné par le Sénat ; le projet de loi prévoit bien le soutien aux crèches. Deuxièmement, une nouvelle loi a été votée afin d'abaisser l'âge d'entrée dans l'éducation primaire de 7 à 6 ans. Par conséquent, l'éducation de la petite enfance au Brésil concerne désormais les enfants âgés de 0 à 5 ans. Le présent article ne rend pas compte de ces évolutions récentes.

² Néanmoins, certaines municipalités acceptent également les enfants âgés de 6 ans.

³ Données provenant d'une enquête nationale réalisée en 2000 auprès des ménages. Les chiffres émanant du recensement scolaire pourraient être différents car ce dernier ne concerne que les services enregistrés.

⁴ Programmes d'éducation de la petite enfance destinés aux enfants entre trois ans et l'âge de l'entrée dans l'enseignement primaire.

⁵ Les repas sont également gratuits. Les crèches communautaires sont également gratuites mais dépendent fortement des contributions volontaires des parents.

Ch : Qui a proposé l'idée de l'intégration ?

Ca : La pression est d'abord venue des organisations de la société civile œuvrant dans les domaines de la condition féminine et du droit à l'éducation. Selon elles, les services de protection et d'éducation de la petite enfance devaient répondre à certains critères de qualité et le secteur de l'éducation était mieux à même de garantir cette qualité.

Ch : Quelle a été la réaction du secteur de l'éducation ?

Ca : Les partisans de cette proposition s'accordaient sur la question de la qualité et sur les atouts du secteur de l'éducation pour la garantir. Mais certains ont exprimé la crainte que la responsabilité supplémentaire que représentait l'EPE pourrait constituer une charge pour le secteur en détournant l'attention de l'enseignement primaire, qui était sa priorité.

Ch : Les enseignants des écoles maternelles ont-ils accueilli favorablement l'idée d'une intégration avec le personnel des crèches ?

Ca : Il se sont montrés opposés à l'idée de devoir accomplir des tâches relevant de la protection sociale. Parmi le personnel des crèches, les avis étaient partagés. Certains y étaient favorables, espérant obtenir ainsi une meilleure reconnaissance de leur travail, mais d'autres ont exprimé la crainte de perdre leur emploi faute d'avoir les qualifications requises.

Ch : Je suppose qu'il y a eu des réticences naturelles de la part du secteur social ?

Ca : On convenait que le secteur de l'éducation devrait prendre en charge les écoles maternelles, mais pas les crèches. Compte tenu du lien étroit qui unit les crèches au secteur social, il y a eu une certaine appréhension concernant un affaiblissement général des politiques sociales du pays.

Ch : Face à un tel éventail d'opinions, de réactions et de pressions divergentes, j'imagine que le Congrès a joué un rôle déterminant dans la prise de décision. Quelle a été sa réaction ?

Ca : Un grand nombre de crèches étaient des crèches communautaires s'adressant aux populations les plus démunies. La nécessité d'améliorer la qualité de ces services destinés aux pauvres a été un argument politiquement viable.

Ch : Y a-t-il eu des préoccupations concernant la mise en place d'un dispositif mieux structuré pour l'EPE en relation avec le système éducatif ?

Ca : Les crèches⁶ et les écoles maternelles existaient bien avant la loi de 1996. La loi n'a fait que les structurer en un système en établissant clairement comment il convenait de répondre aux besoins de protection et d'éducation de la petite enfance de la naissance à l'entrée dans l'enseignement primaire. La loi a défini l'EPE comme la base de l'apprentissage tout au long de la vie et en a fait la première étape de l'éducation de base, précédant l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Ch : Je crois savoir que le débat actuel sur l'EPE au Brésil tourne autour de la question du financement. La loi a-t-elle prévu quelque chose à ce sujet ?

⁶ Auparavant, les crèches étaient destinées aux enfants de 0 à 6 ans ; aujourd'hui encore, certaines crèches s'adressent également aux enfants âgés de plus de 3 ans. La distinction selon l'âge et le type de services n'est pas stricte dans la pratique, même si la loi définit clairement des tranches d'âge pour chaque type de services.

Ca : Des principes directeurs d'ordre général ont été établis pour le financement de l'éducation de base, mais rien de spécifique en ce qui concerne les écoles maternelles et les crèches, bien qu'elles fassent partie de l'éducation de base.

Ch : Les crèches étant essentiellement financées par le secteur social, au moment de l'intégration, il aurait dû être question d'un transfert de fonds depuis le secteur social, par exemple. Cette idée a-t-elle été explorée lors de la préparation du projet ?

Ca : Il n'était pas possible dans la Loi sur l'éducation d'aborder une question de transfert concernant un autre secteur. Au cours du processus d'élaboration, il a un temps été question de taxer les entreprises pour financer les crèches, mais cette mesure a été retirée de la version finale en raison de la crise économique.

Ch : Comment les crèches sont-elles financées à présent ?

Ca : Les crèches qui sont intégrées au secteur de l'éducation sont financées par des fonds locaux pour l'éducation. Mais, la plupart des crèches n'ont pas encore été intégrées et certaines n'ont qu'un accord d'enregistrement avec les autorités du système éducatif. Ces services sont assurés par les collectivités locales et sont toujours financés par le secteur social. L'inachèvement du processus d'intégration, tant sur le plan administratif qu'en termes de financement, a freiné les efforts visant à améliorer la qualité des crèches, alors que cette amélioration constituait l'un des principaux objectifs de la politique d'intégration.

Ch : Le secteur social ne pourrait-il pas continuer à les financer, même si elles ne relèvent plus de sa responsabilité administrative ?

Ca : Je ne le pense pas. Des directives nationales et municipales ont récemment été publiées concernant le retrait du secteur social du financement des crèches. Dans certaines municipalités, cela s'est déjà traduit par la fermeture de crèches communautaires.

Ch : Le secteur de l'éducation envisage-t-il des mesures pour prendre en charge les crèches et veiller aux exigences de qualité ?

Ca : Le secteur de l'éducation a proposé le financement obligatoire de l'éducation de base, ce qui inclura l'EPE parmi les domaines ciblés. Néanmoins, il semblerait que cette proposition vise les écoles maternelles, mais pas les crèches⁷.

Ch : Pourquoi cette exclusion ?

Ca : De nombreuses crèches n'ont pas encore été intégrées dans le système éducatif et ne sont toujours pas reconnues comme des établissements scolaires. Le coût des crèches, plus élevé que celui des écoles maternelles, est aussi un facteur important.

Ch : Cela ne reflète-t-il pas également le fait que le secteur de l'éducation accorde la priorité aux écoles maternelles, et non aux crèches ?

Ca : Certainement. La proposition de financement obligatoire en question et une proposition globale pour l'éducation de base dans son ensemble, comprenant non seulement la petite enfance, mais également l'enseignement primaire et secondaire. Il y a donc des tensions entre les différents secteurs de l'éducation de base à propos de l'accès au financement. Les États, notamment, qui sont responsables de l'enseignement secondaire, réclament une part plus importante des fonds, et ils ont les moyens d'exercer une forte pression politique sur le Congrès. À cause de tous ces facteurs, les crèches tiennent peu de place dans les préoccupations du secteur de l'éducation, d'autant qu'elles n'ont même pas encore acquis, en pratique, le statut d'institution éducative que leur a accordé la Loi de 1996.

Ch : Qu'est-ce qui pourrait être fait pour empêcher les crèches de disparaître ?

Ca : Les responsables fédéraux de l'éducation ont déclaré que des efforts devraient être faits pour inclure au moins un certain nombre de crèches dans les services visés par les nouvelles mesures de financement obligatoire de l'éducation de base. Ce

point sera déterminant si l'on veut que le système intégré demeure intact. Même s'il n'y a pas de financement systématique des crèches par les pouvoirs publics à l'heure actuelle, le nouveau système de financement devrait comporter un plan échelonné pour les crèches. Autrement, il deviendra difficile, voire impossible, de demander au Congrès de statuer à nouveau sur les crèches à l'avenir.

Ch : Que peut-on attendre désormais du secteur social ?

Ca : Le secteur social a encore un rôle important à jouer dans l'EPE. Ses divers programmes d'assistance sociale, tels que ceux qui concernent les allocations pour les familles, l'alimentation et les transports, ainsi que les programmes sanitaires destinés aux populations dans le besoin, devraient être conçus et appliqués de manière à soutenir les parents qui confient leurs jeunes enfants aux services de la petite enfance.

Ch : Quelles seraient les conséquences les plus graves de l'impasse dans laquelle les crèches se trouvent actuellement ?

Ca : Je crains que les plus démunis ne soient les plus touchés. Ils ne disposent que d'un accès limité aux services de protection et d'éducation de la petite enfance et les crèches communautaires étaient souvent les seuls services dont ils pouvaient bénéficier. Or ces crèches sont désormais sur le point de disparaître, sans aucun appui de la part des autorités locales ou des pouvoirs publics.

Ch : Quels conseils donneriez-vous aux gouvernements qui envisagent le même type de politique d'intégration ?

Ca : Dans le cas du Brésil, malgré les difficultés que nous rencontrons actuellement, tout le monde s'accorde à dire que l'intégration de l'EPE dans le secteur de l'éducation était une bonne décision. Cependant, les écarts conceptuels et administratifs entre les aspects social et éducatif des services de la petite enfance sont immenses et ne peuvent être comblés du jour au lendemain. Et il serait certainement naïf de penser que ces problèmes pourront être résolus quand le système de financement reste divisé ou favorise l'un ou l'autre de ces secteurs.

*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/earlychildhood/brief>

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, earlychildhood@unesco.org

⁷ Le Gouvernement a soumis au Congrès un projet de loi dont le plan de financement n'inclut pas la tranche d'âge 0-3 ans.