



Le partenariat avec des acteurs non publics : la politique de la petite enfance à Singapour

À Singapour, les deux principaux types de services d'accueil de la petite enfance - les établissements d'enseignement préscolaire et les garderies d'enfants - sont offerts par des particuliers, des communautés, des ONG ou des entreprises. Le gouvernement contrôle et finance ces services non publics mais il n'est pas impliqué dans leur gestion et leur fonctionnement. Il n'existe pas dans le pays de services publics de la petite enfance. Pour comprendre les raisons qui ont conduit le gouvernement à suivre cette politique et savoir comment il garantit l'équité et la qualité au sein d'établissements non publics, un entretien avec M. Lee Kim Hua, directeur de la Division des services à la famille du Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports, à Singapour, a été organisé. Soo-Hyang Choi, de l'UNESCO, à Paris, a mené l'entretien et en a préparé les extraits suivants.

Tout d'abord, un état des lieux de l'éducation et de la protection de la petite enfance à Singapour : le secteur de la petite enfance concerne les enfants âgés de 0 à 6 ans¹. Les enfants entrent à l'école primaire à 7 ans. Les garderies (Child Care Centres) et les établissements d'enseignement préscolaire (Preschools) constituent les deux principaux types de services². Les garderies, qui sont placées sous la responsabilité du Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports, accueillent des enfants âgés de 2 mois à 6 ans. Elles comportent également des classes préscolaires pour les enfants de 4 à 6 ans. Les établissements d'enseignement préscolaire n'accueillent, quant à eux, que des enfants âgés de 4 à 6 ans et ils dépendent du Ministère de l'éducation. Les deux principaux ministères impliqués sont donc le Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports et le Ministère de l'éducation. Ils ont récemment passé un accord visant à élaborer un cadre commun de formation du personnel de l'éducation préscolaire, comprenant des services assurés par les deux ministères³. Environ 90 % des enfants âgés de 4 à 6 ans sont inscrits dans une structure préscolaire, 23 % de cette cohorte d'âge l'étant dans des garderies relevant du Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports. Quarante-vingt-dix-neuf pour cent des élèves de première année du primaire ont suivi au moins un an d'éducation préscolaire.

Choi : Les garderies d'enfants⁴ ont-elles toujours été à Singapour des établissements non publics ?

Lee : Non. En 1949, le gouvernement a ouvert des garderies publiques⁵ pour les enfants des femmes pauvres qui travaillaient, avant de confier

en 1979 la responsabilité de leur fonctionnement au Congrès national des syndicats (National Trade Union Congress), une organisation privée de travailleurs syndiqués⁶. Depuis, les garderies sont des établissements non publics.

C : Pourquoi le gouvernement a-t-il renoncé à en conserver la propriété ?

L : Il a considéré que des garderies ayant le statut d'établissements publics représentaient une lourde charge et que confier la direction et le fonctionnement de ces services à des acteurs non publics, tout en leur assurant un soutien financier, était une meilleure solution.

C : Comment le Congrès national des syndicats a-t-il assumé la charge financière de ces services, jugée trop lourde par le gouvernement ?

L : Un système de recouvrement des coûts a été institué, les parents prenant une partie de ces coûts à leur charge.

C : Le gouvernement ne pouvait-il pas appliquer le même système à des services publics ?

L : Il aurait pu le faire mais, conformément au penchant des autorités de Singapour pour le « moins d'État », il a préféré se décharger de la responsabilité de cette prestation qui, si elle avait continué à relever du gouvernement, aurait nécessité un important effectif de fonctionnaires dans les garderies.

C : Donc, cette décision a été motivée en partie par la charge financière, mais plus encore par la politique du « moins d'État ».

L : Oui, et cette politique repose essentiellement sur la recherche de l'efficacité. Nous considérons que si un service peut être mieux assuré par le secteur non public, il faut le lui laisser.

C : Quel est, selon vous, le principal avantage qu'il y a à confier les services à des acteurs non publics ?

L : Cela facilite à n'en pas douter le développement des services. Ceux-ci peuvent être mis en place dans différents contextes. Le recrutement du personnel et les licenciements sont également simplifiés.

C : Cela pourrait toutefois poser un problème d'assurance qualité.

L : En effet. D'où l'importance du mécanisme de contrôle de la qualité que nous avons institué : un système de licences, en vertu duquel les licences sont accordées pour différentes durées, selon les résultats des évaluations. La mise en place et le fonctionnement des services sont en outre l'objet d'une réglementation.

C : Ce système était-il en place dès le départ, au moment où le Congrès national des syndicats a repris la responsabilité de cette prestation ?

L : Non. Le Congrès continue d'appliquer certaines normes de qualité héritées du gouvernement. Mais, avec le temps, à mesure que d'autres organisations non gouvernementales ont commencé à ouvrir des garderies, il est devenu nécessaire d'élaborer un système de licences adéquat. La réglementation requise a été édictée en 1988, soit une dizaine d'années plus tard.

services de garderie d'enfants et encourager les femmes mariées à travailler ou à conserver leur emploi.

⁶ Le Congrès national des syndicats est une fédération nationale de syndicats de travailleurs des secteurs industriel, tertiaire et public. À la date d'avril 2005, 63 syndicats et 6 associations en faisaient partie. En 1969, le Congrès, en modernisant le mouvement syndical, a opté pour la coopération, plutôt que la confrontation, avec les cadres dirigeants. Il a également décidé de créer des coopératives pour mieux répondre aux besoins sociaux des membres de syndicats. Parmi ces coopératives, la coopérative de garderie du Congrès (NTUC Child Care Cooperative) a assumé la tâche majeure consistant à offrir des services de garderie d'enfants dans les cités ouvrières et les grandes entreprises.

¹ Dans la présente note, on entend par enfants âgés de 6 ans les enfants ayant six ans révolus. Les enfants de 0 à 6 ans comprennent les enfants âgés de 6 ans.

² Il existe également des jardins d'enfants indépendants relevant d'entreprises mais les garderies (qui accueillent environ 21 % de l'effectif total de la cohorte concernée) et les établissements d'enseignement préscolaire constituent les principaux services.

³ Voir : Singapour : collaboration interministérielle pour la formation d'éducateurs de jeunes enfants, n° 24, note de l'UNESCO sur la politique de la petite enfance, 2004.

⁴ L'entretien rapporté dans la présente note est centré sur les garderies d'enfants parce qu'elles sont l'un des services relevant du Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports mais la politique consistant à s'en remettre à des acteurs non publics pour la fourniture des services à la petite enfance s'applique également aux établissements d'enseignement préscolaire relevant du Ministère de l'éducation.

⁵ Auparavant dénommées crèches. Connues ensuite sous le nom de « garderies » en 1980 lorsqu'une section de ce nom a été créée au sein du Ministère des affaires sociales d'alors pour améliorer les

C : Donc, le système de contrôle s'est développé avec le temps ?

L : Oui, il a évolué progressivement, au fur et à mesure de la multiplication des acteurs non publics impliqués dans l'offre de garderies.

C : Outre le système de licences, quelles sont les mesures appliquées aux garderies d'enfants en matière de qualité ?

L : Le Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports effectue régulièrement des visites d'inspection dans les garderies, qui elles-mêmes évaluent et surveillent quotidiennement leur travail sur la base des différentes directives. Les visites peuvent concerner l'octroi des licences, la surveillance, le contrôle sanitaire ou l'examen des observations et réclamations reçues par les garderies. Et surtout, nous avons fixé des conditions précises de qualification et de formation du personnel des garderies et veillons à leur application.

C : Dans d'autres pays, lorsque la responsabilité d'une prestation est déléguée au secteur non public, il arrive que le gouvernement en assume la surveillance mais pas nécessairement le financement. En fait, lorsque ses ressources sont insuffisantes, le gouvernement cherche souvent à conclure des partenariats avec le secteur non public afin d'alléger sa responsabilité financière ou de s'en décharger complètement. Comment les choses se sont-elles passées à Singapour ?

L : Même après que les garderies d'enfants ont cessé d'être des établissements publics, nous avons continué d'accorder des aides financières aux familles dont les enfants fréquentaient les garderies⁷. Actuellement, ces aides de l'État couvrent environ 30 % de la participation demandée aux familles. Toutes les familles y ont droit. Pour les familles pauvres, il existe un programme d'assistance financière supplémentaire⁸.

C : Quelle est la raison qui pousse le gouvernement à accorder ces aides financières dans le cas de garderies d'enfants non publiques ?

L : Au départ, le but était de mettre ces services à la portée de toutes les familles⁹. Cette considération de coût était à la base de notre stratégie de développement des services en faveur de la petite enfance. Mais avec la croissance économique, notre préoccupation est surtout, à présent, de promouvoir la participation des femmes au marché du travail.

C : Offrez-vous également un soutien financier aux prestataires de ces services ?

L : Oui. Nous mettons des locaux appartenant à l'État (par exemple, des bâtiments publics et des bureaux désaffectés) à la disposition de ceux qui veulent ouvrir des garderies, et un financement public est accordé pour la transformation des locaux. Des subventions sont également prévues pour l'installation, l'ameublement et l'équipement.

C : Les prix pratiqués par les garderies d'enfants sont-ils plafonnés ?

L : Il n'existe pas de plafonnement des prix à proprement parler mais le gouvernement a prévu des mesures « douces » pour les maintenir à un niveau abordable. Par exemple, pour bénéficier des subventions d'installation accordées par le gouvernement, les garderies doivent fixer des tarifs abordables. De même, elles ont l'obligation de consulter le gouvernement avant toute augmentation des tarifs, et les prestataires doivent justifier cette augmentation. S'ils

ne peuvent pas fournir de justification valable, ils doivent revoir l'augmentation prévue à la baisse. Ces mesures « douces » non seulement se révèlent efficaces, mais elles favorisent le développement des partenariats.

C : Agissez-vous aussi dans d'autres directions pour améliorer encore les résultats ?

L : Nous cherchons à sous-traiter les tâches de contrôle au secteur non public afin que le gouvernement puisse se concentrer sur la formulation des grandes orientations.

C : Est-ce là une tentative supplémentaire pour réduire encore l'implication du gouvernement dans les services de garderie ?

L : Pas exactement. D'abord, nous sous-traitons les visites d'inspection, mais le gouvernement restera seul habilité à délivrer les licences. Ensuite, ce plan reflète la volonté constante du gouvernement d'améliorer l'efficacité de l'administration publique. Nous considérons que le secteur non public est plus à même que nous d'effectuer ce travail de terrain à moindre coût. Nous ne cherchons pas tant à sous-traiter qu'à « mieux traiter », afin que les services soient offerts de la façon la plus économique et la plus efficace.

C : Donc, la question qui se pose n'est pas de savoir qui peut offrir un service économique et efficace, mais bien si l'acteur concerné peut le faire, qu'il soit ou non public.

L : C'est exact. C'est là le principe fondamental selon lequel nous opérons.

C : À propos de cette question de rentabilité et d'efficacité, le fait que la responsabilité de la prise en charge des enfants de 4 à 6 ans soit actuellement partagée entre le Ministère du développement communautaire, de la jeunesse et des sports et le Ministère de l'éducation a-t-elle donné lieu à débat dans le pays ?

L : Il n'y a pas eu de réel débat sur la question. Notre souci a plutôt été de s'assurer que les enfants, où qu'ils soient, bénéficient bien de services de qualité. C'est pourquoi nous avons défini des exigences communes de formation et de qualification pour les éducateurs préscolaires qui travaillent dans les garderies et les établissements d'enseignement préscolaire. Pour l'instant, ce système fonctionne. Mais s'il s'avère nécessaire de modifier ces dispositions, cela sera certainement fait, toujours avec le souci d'offrir un service économique et efficace.

C : Quel conseil donneriez-vous aux pays qui envisageraient de déléguer la prestation des services de la petite enfance à des acteurs non publics ?

L : Pour que le partenariat fonctionne de manière optimale, il doit exister une masse critique d'acteurs non publics capables d'assumer la responsabilité de ces services au nom du gouvernement. Si c'est le cas, notre expérience a montré qu'il valait mieux que le gouvernement réduise son intervention dans la fourniture des prestations. Mais si ce n'est pas le cas, il faut que le gouvernement commence par intervenir pour montrer aux acteurs non publics quels sont les exemples à suivre.

Soo-Hyang Choi
Secrétaire de l'éducation
UNESCO, Paris

⁷ Précédemment, quand les garderies d'enfants étaient des services publics, environ 40 % du montant demandé aux familles étaient couverts par des aides de l'État.

⁸ L'allocation pour frais de garde d'enfants (Child Care Subsidy), accordée pour tous les enfants accueillis dans les garderies, s'élève au total à 150 dollars de Singapour (soit 92 dollars américains) par mois pour les programmes de garde à plein temps et à 75 dollars de Singapour pour les programmes à mi-temps. L'assistance financière au titre des services de garderie (Centre-based Financial Assistance Scheme), qui n'est accordée qu'aux familles pauvres, est de 110 à 265 dollars de Singapour par mois.

⁹ Contrairement à la plupart des pays, où les services de garderie subventionnés par le gouvernement concernent surtout les enfants pauvres, à Singapour les garderies sont fréquentées aussi bien par les enfants riches que par les enfants pauvres, et on les trouve dans des quartiers habités tant par l'un que par l'autre groupe.

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 *Division de l'éducation de base, UNESCO*
 7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France
 ☎ 33 1 45 68 08 12, fax: 33 1 45 68 56 26, earlychildhood@unesco.org