

**GROUPE DE TRAVAIL DE L'ADEA SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA
PETITE ENFANCE**

ETUDE DE CAS SUR LA NAMIBIE



**REVUE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE
LA PETITE ENFANCE ET DE SA MISE EN OEUVRE**

JUIN 2001

**ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION EN
AFRIQUE (ADEA)**

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA
PETITE ENFANCE**

**REVUE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA
PETITE ENFANCE ET DE SA MISE EN OEUVRE**

ETUDE DE CAS SUR LA NAMIBIE

RAPPORT FINAL

Par

**Auriol Ashby
Dhyani Berger
Adelheid Butkus-Ndazapo
Judy Matjila**

**Namibia Resource Consultants cc
P.O. Box 11607
Klein Windhoek
Namibia
Tel: + 264 61 230679
Fax: + 264 61 227406
E-mail: nrc@mweb.com.na**

Juin 2001

Table des matières

ABREVIATIONS

REMERCIEMENTS

RESUME ANALYTIQUE

| | | |
|----------|--|------------------------------------|
| 1 | HISTORIQUE | 1 |
| 1.1 | Le projet d'analyse de politiques | 1 |
| 1.2 | Termes de référence généraux des études de cas | 1 |
| 1.3 | Méthodologie | 2 |
| 2 | ANALYSE DE LA SITUATION | 4 |
| 2.1 | Vision implicite, contexte politique et situation en 1996 | 4 |
| 2.1.1 | Equité, questions d'accès et de démocratie | 4 |
| 2.1.2 | Prise en charge communautaire..... | 4 |
| 2.1.3 | Reconnaissance de la contribution des ONG | 5 |
| 2.1.4 | Rôle de l'Etat | 5 |
| 2.2 | Situation actuelle de la petite enfance | 6 |
| 2.2.1 | La satisfaction des besoins physiques | 6 |
| 2.2.2 | La pandémie de vih/sida..... | 8 |
| 2.2.3 | Le contexte national | 8 |
| 2.2.4 | Conclusions | 9 |
| 3 | LE PROCESSUS DE FORMULATION DE LA POLITIQUE DE DPE | 10 |
| 3.1 | La conférence nationale sur la protection et le développement de la petite enfance | 10 |
| 3.2 | La création de l'équipe spéciale et l'élaboration de la politique | 11 |
| 3.3 | L'adoption de la politique..... | 11 |
| 4 | REVUE DE LA POLITIQUE de DPE | 12 |
| 4.1 | Qu'est-ce qu'une politique de DPE? Qu'est-ce qu'un plan ?..... | 12 |
| 4.2 | Buts et objectifs de la politique de DPE..... | 12 |
| 4.3 | Principes fondamentaux | 13 |
| 4.4 | Analyse des principes holistiques contenus dans le document de politique | 14 |
| 4.5 | Identification des stratégies et des mécanismes de mise en œuvre de la politique de DPE15 | |
| 5 | MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE | 17 |
| 5.1 | Exécution de la politique au plan national | 17 |
| 5.1.1 | Le ministère leader (ministère de la décentralisation et de l'habitat/ ministère de la femme et de l'enfant (MRLGH/MWACW) | 17 |
| 5.1.2 | Le comité national chargé du développement de la petite enfance (NECDC)..... | 18 |
| 5.1.3 | Mécanismes de financement | 20 |
| 5.1.4 | Le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture (MEBESC) | 20 |
| 5.1.5 | Le Ministère de la santé et des services sociaux | 24 |
| 5.1.6 | Le ministère des finances | 23 |
| 5.1.7 | Les ONG nationales | Erreur ! Signet non défini. |
| 5.1.8 | Autres membres du comité nationalde DPE | 23 |
| 5.1.9 | Aperçu des contraintes au niveau national..... | 25 |
| 5.2 | Mise en oeuvre de la politique au niveau régional..... | 25 |
| 5.3 | Mise en oeuvre de la politique au niveau communautaire | 27 |
| 5.4 | Progrès réalisés en suivi et en évaluation | 29 |
| 5.5 | Plan national de développement 2001-2006 | 31 |
| 5.6 | Résultats de l'enquête de la Commission présidentielle sur l'éducation (1999)..... | 32 |
| 6 | CONCLUSIONS | 33 |

ABREVIATIONS

| | |
|-------|---|
| ADEA | Association pour le développement de l'éducation en Afrique |
| AIDS | SIDA |
| CA | Animateur rural |
| CBO | Organisation communautaire |
| CLO | Agent de liaison communautaire |
| CCLO | Agent principal de liaison communautaire |
| DAPP | Development Aid People to People |
| DCD | Directoire du développement communautaire |
| DHS | District Health Supervisor (Inspecteur sanitaire de circonscription) |
| DPE | Développement de la petite enfance |
| PDPE | Protection et développement de la petite enfance |
| ECW | Fournisseur de soins aux jeunes enfants |
| EMIS | Système d'information de gestion de l'éducation |
| EPI | Programme élargi de vaccination |
| GRN | Gouvernement de la république de Namibie |
| IMR | Taux de mortalité infantile |
| HIV | Virus humain de déficience immunitaire |
| MebSC | Ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture |
| MEBC | Ministère de l'éducation de base et de la culture |
| MEC | Ministère de l'éducation et de la culture |
| MoF | Ministère des finances |
| MoHSS | Ministère de la santé et des services sociaux |
| MRLGH | Ministère de l'administration régionale, locale et de l'habitat ou ministère de la décentralisation et de l'habitat |
| MWACW | Ministère de la femme et de l'enfant |
| CNDPE | Comité national pour le développement de la petite enfance |
| PND | Plan national de développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| INDE | Institut national pour le développement de l'éducation |
| CNP | Commissariat national au plan |
| PRA | Evaluation rurale participative |
| TOT | Formation de formateurs |
| TRC | Centre de documentation pédagogique |
| UNAM | Université de Namibie |
| GTDPE | Groupe de travail sur le développement de la petite enfance |

REMERCIEMENTS

L'équipe de Namibie remercie les membres du Comité national pour le développement de la petite enfance pour leur précieuse contribution à la réalisation de la présente étude. Elle exprime sa gratitude à toutes les personnes qui ont été interviewées. Elles ont fait preuve de capacité d'auto-analyse, d'ouverture et de franchise. Leur détermination à améliorer la situation de la petite enfance est louable.

L'équipe de Namibie tient également à remercier Mmes Kate Torkington, Margaret Irvine et leurs collègues, qui ont réalisé les études de cas sur l'île Maurice et le Ghana, dans le cadre du projet d'analyse de politiques de développement de la petite enfance, pour leurs précieux commentaires et contributions. Enfin, l'équipe de Namibie tient à remercier l'ADEA qui a financé la présente étude et permis, ainsi, à la Namibie de prendre la mesure des progrès réalisés dans la mise en œuvre de sa politique de développement de la petite enfance.

RESUME ANALYTIQUE

La présente étude a pour but d'examiner et analyser la politique de développement de la petite enfance (DPE) de la Namibie en insistant sur le processus de formulation et les progrès réalisés dans son exécution.

Processus de formulation et d'adoption de la politique

A la fin de l'année 1992, peu après l'accession de la Namibie à l'indépendance, le Gouvernement a organisé, avec l'appui de l'UNICEF, une conférence nationale sur la protection et le développement de la petite enfance qui a réuni un large éventail de services gouvernementaux et d'organisations non-gouvernementales oeuvrant activement dans le développement de la petite enfance. Cette conférence a jeté les bases d'une politique holistique et intersectorielle qui a reconnu la nécessité de renforcer la responsabilité de la famille et de la communauté à l'égard du jeune enfant et d'apporter un appui à ces acteurs. Une équipe spéciale multisectorielle a été créée afin de rédiger un projet de document de politique d'DPE. Les membres de cette équipe ont discuté du contenu de cette politique pendant de nombreuses années puis, un consultant a été chargé de rédiger un projet de document. Le gouvernement et les ONG ont eu le temps d'examiner ce document et de parvenir à un consensus. Le projet de document de politique a été adopté par le gouvernement en 1996.

Revue de la politique de développement de la petite enfance

La politique adoptée par la Namibie ré-affirme les principes fondamentaux du développement holistique de l'enfant. En effet, cette politique reconnaît :

- la diversité des phases du développement de l'enfant et des modes d'apprentissage ;*
- l'importance de l'unité familiale et de la structure sociale traditionnelle ;*
- l'importance de la création d'un environnement propice au développement physique, social, affectif et cognitif de l'enfant ;*
- la nécessité de commencer l'apprentissage avant la scolarisation formelle ;*
- l'importance de la participation active de l'enfant à son propre développement et à son apprentissage.*

Cette politique repose sur deux principes majeurs : premièrement, « la famille est le principal responsable de la croissance et du développement de l'enfant » Deuxièmement, « L'Etat s'efforcera d'apporter aux familles le soutien dont elles ont besoin » p. (27). La politique namibienne de DPE reconnaît la nécessité d'adopter une approche intersectorielle impliquant les parents, les communautés, les ONG et diverses institutions publiques leaders à savoir : les ministères du développement communautaire, de l'éducation et de la santé. La politique namibienne de DPE préconise une multiplicité d'approches axées sur l'équité et la qualité. Elle accorde également une grande importance aux mécanismes de coordination intersectorielle, notamment, aux structures suivantes : le Comité interministériel national pour le développement de la petite enfance (CINDPE) ; les comités multisectoriels régionaux de DPE. Elle recommande que des coordonnateurs/DPE soient nommés dans tous les ministères chargés de l'exécution de la politique d'DPE afin de collaborer avec les coordonnateurs des ONG oeuvrant pour le développement de la petite enfance.

Principales réalisations

L'existence de la politique namibienne de DPE est une réalisation importante en soi. L'Etat a honoré ses engagements en nommant deux coordonnateurs nationaux de DPE et des formateurs et des animateurs ruraux aux fins de la mise en œuvre de la politique. L'Etat a continué de soutenir les décisions qui ont été prises par le Comité national pour le développement de la petite enfance, à l'exception de celles qui concernent la création d'un fonds d'affectation spéciale.

Les communautés ont été mobilisées et des centaines de structures de DPE ont été créées sur l'ensemble du territoire. Diverses nouvelles approches ont été expérimentées, sous forme de projets pilotes, et évaluées. Des directives ont été établies et des centres officiels de développement de la petite enfance ont été créés. Des animateurs ruraux y travaillent. Un manuel comportant onze modules couvrant une grande variété de questions d'actualité sur le développement de la petite enfance, telles que la pandémie de VIH/SIDA, a été élaboré et a servi à former 645 fournisseurs de soins aux enfants. La formation de facilitateurs nationaux est en cours. Elle est axée sur la socialisation de l'enfant et les services de conseil aux familles.

Les agents principaux de liaison communautaire ont incité des Conseils régionaux à créer un comité de DPE qui servira de relais au comité de coordination du développement régional. Ces comités ont aidé les agents principaux de liaison à apporter une petite aide aux comités de parents et créer des structures de DPE financées à l'aide du budget que le ministère leader alloue au développement de la petite enfance.

Contraintes majeures

L'adoption de la politique n'a pas été suivie de l'élaboration d'une série de plans d'opération précisant les objectifs, les cibles, les activités de suivi qui auraient permis de mesurer les progrès réalisés et d'effectuer des ajustements. Cette lacune est largement imputable au manque de connaissances et compétences au sein des ministères leaders successifs, à savoir : le ministère de la décentralisation et de l'habitat, (MRLGH) et le ministère de la femme et de l'enfant (MWACW). En outre, les représentants des principaux acteurs au sein du CNDPE, l'organe chargé coordonner l'ensemble du programme, n'étaient pas habilités à prendre des décisions. Le CNDPE n'avait aucune représentation dans les régions. Or, de telles représentations auraient permis de mieux assurer le suivi des programmes de DPE, des fournisseurs de services, des subventions, etc. Le fait que les membres du CNDPE y aient été progressivement représentés par des cadres subalternes a rendu cette structure presque inefficace. De fait, les agences chargées de la mise en œuvre de la politique du DPE ont continué de fonctionner selon une approche sectorielle, de maintenir un système de communication verticale entre l'échelon national et l'échelon local, au lieu de travailler horizontalement avec leurs collègues locaux. Pour ces raisons, les agents oeuvrant sur le terrain n'ont pas pu faire un travail d'équipe et partager des ressources telles que les moyens de transports et les financements disponibles.

Les mécanismes de financement prévus par le document de politique, afin de créer des programmes de qualité, n'ont pas été mis en place. Bien que les partenaires se soient réunis annuellement pour discuter de leurs activités (avant le changement de ministère leader), ils n'ont pas produit de plan d'exécution conjointe précisant les cibles et les budgets. Cinq ans après l'adoption de la politique du DPE par le gouvernement, le fonds d'affectation spéciale n'a

toujours pas été créé. Aucun mécanisme alternatif ou supplémentaire de financement n'a été prévu, contrairement à la recommandation du document de politique sur ce point. Seulement 3.6 millions de dollars namibiens ont été alloués, en 1999, aux treize régions que compte le pays, par le truchement du MRLGH, au titre des petites subventions à l'équipement. En février 2001, une subvention, dont il n'a pas été possible de connaître le montant, a été accordée aux régions.

Conclusions

Les ressources de l'actuel et l'ancien ministères leaders (le MRLGH et le MWACW) ont été limitées par la nécessité de s'occuper non seulement du DPE mais aussi d'autres politiques publiques prioritaires. La haute administration publique a dû répartir les ressources existantes entre les questions de : décentralisation, mobilisation et renforcement des capacités des communautés ; les activités génératrices de revenus et les questions de genre. En outre, deux facteurs ont contribué à ralentir davantage la mise en œuvre de la politique du DPE : le changement de ministère leader et la remise en cause du mode de gestion du fonds d'affectation spéciale.

Des évolutions récentes permettent, cependant, de rester optimiste. En effet, le ministère leader est très engagé en faveur du développement de la petite enfance et a alloué une enveloppe de 11 millions de dollars namibiens à ces questions, soit l'enveloppe la plus importante qui ait jamais été accordée à ce secteur. Les réunions des coordonnateurs du DPE se tiennent régulièrement. Le projet de programme stratégique « gouvernement de la république de Namibie/UNICEF pour la période 2002-2004 » est en cours de finalisation. Ce programme se propose de renforcer les approches de DPE qui ont été expérimentées avec succès dans le cadre du programme précédent. L'association nationale des ONG joue un rôle proactif de sensibilisation aux besoins des fournisseurs de services aux jeunes et aux petits enfants au niveau national. Cette association travaille actuellement au renforcement des capacités de ses structures régionales et des utilisateurs de ses services.

En tant qu'agence leader du développement de la petite enfance, le MWACW, a reçu un mandat qui insiste fortement sur la fourniture de services aux jeunes enfants et le développement de la petite enfance. Dans cette perspective, le ministère devrait jouer un rôle plus important de leadership et de coordination des activités des autres acteurs intervenant dans ce secteur. Ce ministère devrait veiller à ce que le Comité national pour le développement de la petite enfance (CNDPE) fonctionne efficacement. En outre, les comités de coordination du développement régional devraient mobiliser les hauts responsables des ministères compétents et veiller à ce qu'ils collaborent étroitement. L'ensemble de ces acteurs devront relever des défis majeurs : adopter une approche intégrée du développement de la petite enfance, fournir des services, des soins de santé et veiller à ce que le jeune enfant croisse et se développe d'une manière holistique.

1 HISTORIQUE DE L'ETUDE DE CAS

1.1 Le projet d'analyse de politiques

L'un des principaux objectifs de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) consiste à favoriser l'établissement d'un consensus entre les ministères et les agences sur les approches à adopter pour aborder les principaux défis de l'éducation en Afrique. Le développement de la petite enfance constitue une de ces questions importantes auxquelles un groupe de travail de l'ADEA (le GTDPE) consacre ses activités. Les travaux de recherche menés par le GTDPE ont ainsi permis de :

- confirmer l'importance de l'approche holistique centrée sur les besoins de l'enfant, de la naissance à l'âge d'entrée dans le système éducatif formel ;
- constater que, dans la plupart des pays africains, le gouvernement travaille selon une approche sectorielle qui constitue une entrave supplémentaire à l'application d'une approche intersectorielle et holistique ;
- confirmer le manque d'engagement réel des gouvernements en faveur du DPE, qui se traduit par la modicité des financements publics accordés à ce secteur et la quasi inexistence de partenariats entre l'Etat, les communautés, les ONG et les autres fournisseurs de services de développement de la petite enfance.

Face à cette situation, il a été décidé que le travail du GTDPE consisterait essentiellement à promouvoir et renforcer l'élaboration de documents cadres de politique globaux et intégrés afin d'encourager l'initiative privée ; faciliter l'établissement de partenariats et l'implication des communautés. Il a été décidé de commencer ce travail par la réalisation de trois études de cas portant sur trois pays afin de collecter des informations sur eux et analyser leurs processus de formulation et d'exécution de politiques intersectorielles de DPE. La Namibie, le Ghana et l'Ile Maurice, qui ont conçu des politiques intersectorielles privilégiant le développement holistique du jeune enfant, ont été sélectionnés pour faire partie de la première série d'études de cas.

Les résultats de ces études et ceux d'une enquête menée dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne ont été examinés par l'atelier de méta-analyse qui a été organisé, en mai 2001, à l'Ile Maurice. Cet atelier avait pour objectifs de : tirer des enseignements utiles pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques de DPE ; générer des informations pour les activités de plaidoyer et de renforcement des capacités dont d'autres pays, en général, et les pays africains, en particulier, pourraient s'inspirer afin d'élaborer une politique holistique de DPE. La réalisation de l'étude de cas a donné l'opportunité à la Namibie de prendre la mesure de ses réalisations dans le domaine du développement de la petite enfance et de réfléchir aux voies les plus appropriées pour renforcer l'exécution de sa politique de DPE.

L'équipe de la Namibie était composée des personnes suivantes : Mme Adelheid Butkus-Ndazapo, coordonnateur/DPE au ministère de la femme et de l'enfant, Mme Judy Matjila, administrateur de projet à l'UNICEF-Namibie ; Mmes Auriol Ashby et Dhyani Berger, consultants indépendants.

1.2 Termes de référence (TR) généraux des études de cas

Le travail attendu des équipes nationales consistait à :

1. analyser la vision implicite et la situation de la petite enfance qui ont incité les autorités à élaborer une politique de DPE et guidé le processus d'élaboration de cette politique ;

2. analyser le processus d'exécution de la politique de DPE ;
3. effectuer une analyse critique du document de politique en accordant une attention particulière aux principes fondamentaux du développement holistique de l'enfant ;
4. identifier les stratégies et les mécanismes prévus ou existants pour la mise en œuvre de la politique de DPE;
5. apprécier, le cas échéant, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de DPE, et notamment, son impact sur les enfants et leur famille. Identifier les contraintes passées et actuelles.
6. Tirer des conclusions des résultats de l'étude de cas.

Termes de références spécifiques par pays

L'équipe namibienne devait, en outre :

- A1. Comparer la vision implicite et les principes régissant la politique de DPE à la situation existante pour apprécier l'adéquation et la pertinence de ces deux aspects.
- A2. Vérifier si les structures prévues par le document de politique ont été créées et en apprécier le fonctionnement.
- A3. Recommander, éventuellement, des voies appropriées pour renforcer la politique de DPE existante.

1.3 Méthodologie

L'équipe namibienne s'est mise au travail très tard et a dû effectuer les recherches et conduire les discussions dans un délai très court. Une étude documentaire des comptes rendus de réunions, de plans de développement et de rapports a été rapidement suivie d'interviews semi-structurées d'acteurs ayant joué un rôle clé dans le processus de formulation de la politique de DPE et d'acteurs impliqués dans l'exécution de la politique de DPE. Les contributions provenant de l'échelon régional ont été apportées par des fonctionnaires des deux principaux ministères chargés de l'exécution de la politique de DPE (le ministère de la femme et de l'enfant et le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture). Une réunion de réflexion regroupant cinq formateurs provenant de diverses régions a été organisée pour discuter en profondeur de la mise en œuvre des décisions concernant la formation en DPE. Le Comité national pour le DPE (CNDPE) s'est réuni deux fois afin d'examiner et réviser la première mouture de l'étude de cas. Ce comité a approuvé et élargi les recommandations annexées au présent rapport.

1.4 Profil général de la Namibie

| | |
|--|------|
| Accession à l'Indépendance | 1990 |
| Colonisation par l'Allemagne | 1885 |
| Tutelle de l'Afrique du Sud | 1906 |
| Début de l'application de l'Apartheid | 1946 |
| Classement selon l'indicateur de développement humain : 1998 | |
| 107e sur 174 pays | |

| | |
|---|-------------------------|
| Pourcentage de ménages vivant dans la pauvreté | 34% |
| Inégalités: coefficient de Gini | 0.7 |
| 5% of population détient | 71% du PIB |
| Surface: | 824. 295km ² |
| Projection démographique pour l'an 2000: | 1,8 million |
| Densité démographique en 1997 : | 1.7/ km ² |

Population rurale: 67%
 Taux de fécondité moyen par femme : 5.4
 (soit 6,3 en zone rurale et 4,0 en zone urbaine)

Taux de croissance démographique
 1991 3,1%
 1999 2,2 %

Espérance de vie des femmes à la naissance:
 1991 62,8
 1996 66,2
 2011 40,0 (Bureau central de la statistique 2000)
 2021 47,0 (si la tendance actuelle de la pandémie de vih/sida se maintient)

Pop. âgée de moins de 20 ans en 2006 : 51%

Répartition par âge des enfants scolarisés

| AGE | Nombre d'enfants |
|-----|------------------|
| 05 | 437 |

| | |
|----|--------|
| 06 | 19.448 |
| 07 | 40.551 |
| 08 | 46.098 |

Source: EMIS, MBESC (août 2000)

Accès à l'eau potable :
 2000 foyers ruraux soit 75%

Priorités du plan national de développement (1995-2000)
 Réduction de la pauvreté
 Relance et maintien de la croissance économique
 Création d'emplois
 Réduction des inégalités de revenus

Objectifs du deuxième plan national de développement: mêmes objectifs que pour le plan précédent plus
 -la réduction des disparités de niveaux de développement régional,
 Promotion de l'égalité et de l'équité de genre
 Renforcement des moyens d'action des communautés sur le plan économique

Sources: Bureau central de la statistique(1999), Base de données régionales (NPC 2000), (Iithete 2000)

2 ANALYSE DE LA SITUATION

TR 1 : analyser la vision implicite et la situation de la petite enfance qui ont incité les autorités à élaborer une politique de DPE et guidé le processus d'élaboration de cette politique.

TR spécifique 1: Comparer la vision implicite et les principes régissant la politique de DPE à la situation en cours pour apprécier l'adéquation et la pertinence de ces deux aspects.

2.1 Vision implicite, contexte politique et situation en 1996

2.1.1 Équité, questions d'accès et de démocratie

Au moment de son accession à l'indépendance, le gouvernement dirigé par la SWAPO a hérité d'un pays qui a été en guerre pendant plus de vingt ans et qui compte treize groupes ethniques bénéficiant, à des degrés divers, des services sociaux. Le régime précédent avait privé la vaste majorité des Namibiens des droits humains fondamentaux : seule une minorité jouissait d'un niveau de vie élevé, de l'éducation et de soins de santé. Avant l'indépendance, le nombre d'enfants fréquentant des institutions préscolaires était estimé à 4000 enfants répartis dans un dixième des établissements existants. Ces établissements ont été créés par diverses administrations éducatives ethniques (gouvernement de la république de Namibie, GNR, 1999).

Le nouveau gouvernement a retenu quatre objectifs d'éducation pour tous : l'accès, l'équité, la qualité et la démocratie (GRN,1993). Cette politique reconnaissait l'importance du développement de la petite enfance, mais compte tenu de la nécessité de faire face à d'autres inégalités sociales également pressantes, il a été décidé que l'Etat ne serait plus en mesure d'assurer la fourniture de services de DPE aux enfants âgés de moins de sept ans, âge officiel d'admission dans le système éducatif formel. Pour préparer les enfants à l'éducation formelle, un programme de transition d'une durée de dix semaines a été inclus dans le programme d'enseignement de la première année du cycle primaire.

Les principes d'équité, d'égalité, de qualité et de démocratie sont inscrits dans la Constitution namibienne. Ces principes étaient à la base du premier plan national de développement couvrant la période 1995-2000. La Namibie a, par ailleurs, été l'un des premiers pays signataires de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et de la Charte africaine adoptée par l'OUA sur les droits et le bien-être de l'enfant.

2.1.2 Le développement de la petite enfance : une responsabilité ancrée dans les communautés

Dans la politique namibienne, les parents, la famille et la communauté, en général, sont les premiers et les principaux responsables de l'éducation, de la croissance et du développement de l'enfant. Il s'agit-là d'un principe fondamental. Au début du processus, il y a eu des discussions sur la désignation du ministère qui serait chargé d'appuyer les programmes de

PDE. Dans un contexte marqué par un engagement fort en faveur du développement holistique de l'enfant, peu de personnes étaient favorables au maintien du ministère de l'éducation dans ce rôle. Il a été décidé que les communautés seraient les structures les plus appropriées pour exécuter les programmes de DPE avec l'appui du ministère responsable, à l'époque, du développement communautaire : le MRLGH. Pour cette raison, les collectivités locales et régionales sont considérées comme des acteurs clés de la politique de DPE.

On a également estimé que l'appui apporté aux communautés pour la mise en oeuvre des programmes de PDE servirait à renforcer leurs capacités dans d'autres domaines du développement communautaire. L'Etat souhaitait, notamment, renforcer les aspects suivants :

- définition des besoins ;
- identification de solutions;
- développement de ressources ;
- appropriation et responsabilité ;
- unité et capacité d'action;
- prise de décisions concernant divers aspects de la vie.

La stratégie visant à encourager les parents à constituer des comités chargés de questions de PDE a été élaborée à ces fins. Les animateurs ruraux du ministère leader sont les principaux promoteurs des programmes de PDE.

2.1.3 Reconnaissance de la contribution des ONG

L'importance du travail accompli par les ONG est reconnue et figure dans les principes de la politique de PDE en ces termes : *“La contribution des ONG aux programmes de PDE est importante. Leur expérience, leurs compétences et leurs connaissances seront maintenues et utilisées”* (p. 29). L'implication des ONG dans la fourniture de services aux jeunes enfants remonte, en effet, à l'arrivée des premiers missionnaires. Ces services étaient essentiellement des jardins d'enfants, des institutions préscolaires, des crèches et des pouponnières. De nombreuses églises d'obédience luthérienne, catholique et anglicane ont apporté un appui financier, matériel et soutenu les actions de formation du personnel. Le Conseil ecclésiastique de Namibie (CEN) a apporté son appui à ces initiatives en maintenant un bureau pour l'enfance qui assurait notamment la coordination des activités de formation du personnel chargé de prendre soin des jeunes enfants. D'autres institutions telles que la Croix Rouge, Development Aid People to People (DAPP) et les villages d'enfants S.O.S ont également créé des programmes d'éducation de la petite enfance ou fourni des services à des programmes locaux de DPE. Le document de politique assigne divers rôles aux ONG aux niveaux national, régional et local. En outre, ce document précise que *« la création d'une association nationale d'ONG oeuvrant dans le domaine de la petite enfance devrait être encouragée... Les ONG devraient désigner un coordonnateur des questions de DPE... qui devrait collaborer étroitement avec ses homologues du MRLGH et du MBEC »* (p.54).

2.1.4 Rôle de l'Etat

En ce qui concerne le rôle de l'Etat le document de politique précise clairement ce qui suit : *“l'Etat devra, au moyen de partenariats, veiller, autant que possible, à la survie et au développement de l'enfant. A cette fin, l'Etat s'efforcera d'apporter aux familles le soutien dont elles ont besoin pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités à l'égard des enfants durant leurs toutes premières années. Cet objectif peut être atteint par diverses approches de développement de la petite enfance telles que l'éducation des parents, la formation des*

fournisseurs de services aux enfants, la fourniture directe de soins et d'éducation aux enfants, à domicile ou dans des centres d'éducation formelle et non formelle implantés dans leur voisinage. Des mécanismes tels que les congés de maternité et de paternité peuvent également être prévus” (p.28). Bien que le principe énoncé dans le document de politique insiste sur la survie et le développement de l'enfant, les exemples d'approches permettant d'atteindre ces objectifs sont limités aux personnes couvertes par les activités de formation, d'éducation dans des **centres** d'éducation formelle et non formelle. Le document de politique contient cependant des descriptions détaillées des rôles et des responsabilités de nombreux ministères et indique clairement que l'Etat a un rôle plus important à jouer que ne le suggèrent les premières pages dudit document.

2.2 Situation actuelle de la petite enfance

2.2.1 Satisfaction des besoins physiques

Depuis son accession à l'indépendance, la Namibie a réalisé des progrès dans les domaines suivants : soins de santé, eau potable, hygiène et éducation primaire. Toutefois, les ménages namubiens restent vulnérables à une insécurité alimentaire chronique due à la faiblesse de la production de céréales, la sécheresse, le faible niveau des revenus et le manque d'opportunités d'emplois non-agricoles (Université de Namibie et al, 1995). Le tableau ci-dessous illustre ces progrès et montre que l'implication de l'ensemble des services publics dans le développement de la petite enfance reste, à ce jour, une décision pertinente.

Tableau illustrant divers indicateurs de besoins physiques

| Déterminants du PED | Indicateurs de situation | Description de la situation |
|--|---|---|
| Etat alimentaire et nutritionnel | Indicateurs de disponibilité de denrées alimentaires et état nutritionnel | Situations variables. Entre 1995-2000 certaines régions ont indiqué que 37% des enfants souffraient d'émaciation ou de rachitisme sévère. (UNICEF, 2001) |
| Santé | Maladies, morbidité/mortalité | 65-80% des enfants ont été vaccinés contre la tuberculose, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, la polio et la rubéole entre 1997-99. |
| Approvisionnement en eau et assainissement | Points d'eau | Le taux de mortalité infantile est passé de 67 pour mille naissances vivantes à 56% entre 1995 et 1999. Le taux de mortalité des enfants âgés de moins de cinq ans est passé de 89 à 70% entre 1995 et 1999. |
| Situation économique | Richesse-pauvreté | En 1999, 100% des ménages urbains avaient de l'eau potable contre 65% de ménages ruraux. 96% des ménages urbains étaient dotés d'installations sanitaires contre 17% de ménages ruraux (UNICEF, 2001). |
| Sûreté et sécurité | Stabilité politique, paix | 34% des ménages vivent dans la pauvreté et 13% dans une situation d'extrême pauvreté; La situation est généralement bonne sauf dans les régions de Caprivi et de Kavango. |

D'une manière générale, des progrès ont été réalisés dans l'amélioration de l'état de santé de la population infantile. Des services de santé primaire telles que la vaccination et le suivi de la croissance ont été renforcés. Le gouvernement a fait preuve d'engagement en finançant intégralement les vaccinations ordinaires couvertes par le programme élargi de vaccination. Les principales causes de décès restent, cependant, dues à des maladies que l'on pourrait prévenir : diarrhée, malnutrition, maladies respiratoires aiguës, malaria et rubéole. La situation des enfants reste très contrastée et les disparités s'accroissent entre différentes zones géographiques.

La nécessité de renforcer le rôle du ministère de la santé et des services sociaux est évidente. Les conseils régionaux sont chargés d'identifier les zones qui connaissent une situation alimentaire précaire. Ils souhaiteraient collaborer étroitement avec les programmes de EPD sur le terrain (voyage d'étude effectuée par les ONG sur le développement de la petite enfance, mai 2001).

Au cours des deux années passées, les conditions de vie des enfants et des familles vivant dans les régions de Caprivi et Kavango se sont terriblement détériorées en raison de l'agitation politique et du conflit angolais qui s'est étendu au-delà des frontières de ce pays avec la Namibie.

2.2.2 VIH/SIDA

La pandémie de VIH/SIDA est un défi important que devraient relever les programmes de développement de la petite enfance et qui ne figure pas dans le document de politique. La Namibie figure parmi les sept pays les plus touchés par la pandémie de SIDA dans le monde. L'âge moyen de décès est de 38 ans et, compte tenu de la prédominance de cette pandémie parmi les jeunes et les jeunes adultes, les coûts directs prévisibles et non prévisibles sont extrêmement élevés. La population infectée par le virus du VIH/SIDA en Namibie a été estimée à 150-180.000 personnes sur une population totale estimée à moins de 1.800.000 personnes (UNICEF, 2000).

La pandémie de VIH/SIDA menace le jeune enfant namibien de plusieurs manières :

- la mortalité infantile et juvénile s'accroîtra de 20% au moins ;

- de nombreux enfants seront séropositifs ;

- 15% des enfants au moins vivent dans des familles ayant un membre séropositif et sont exposés à d'autres maladies infectieuses et aux traumatismes liés à la nécessité d'apporter des soins aux membres de la famille qui sont malades.

La Namibie est le pays qui a enregistré le taux de croissance le plus élevé d'orphelins du vih/sida entre 1984 et 1997 (400%). D'après des projections du *Rapport sur le développement humain 1997* (établies par le PNUD en collaboration avec une équipe des Nations Unies) le nombre d'enfants orphelins d'un ou de deux parents s'élèverait à 123.000 vers 2001 en Namibie.

La disparition du soutien de famille a aggravé les niveaux de pauvreté au sein des familles et des communautés.

La première conférence nationale multisectorielle sur les orphelins et les enfants vulnérables a été organisée en mai 2001 afin de partager des informations sur les expériences acquises dans le cadre de programmes de prise en charge d'orphelins et élaborer un projet de politique. Il a été convenu que ces enfants devraient être traités comme les autres enfants vulnérables. Tous les acteurs intervenant dans le développement de la petite enfance ont pris conscience que les personnes chargées de fournir des services aux enfants sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la vie de nombreux orphelins et d'enfants vulnérables.

2.2.3 Situation interne

Le document de politique notait que de nombreux jeunes enfants ne reçoivent pas l'éducation que procure généralement le système de la famille élargie. Au moment de la rédaction de ce document, la Namibie comptait un nombre croissant de femmes chefs de famille. 50% des femmes âgées de 15 à 49 ans étaient célibataires et 40% des femmes avaient une grossesse avant l'âge de 20 ans. Cette situation n'a pas beaucoup changé. La lourde responsabilité que constitue l'éducation des enfants repose sur les femmes et sur leur savoir. Plus de 50% des décès infantiles se produisent au cours du premier mois de la vie et sont liés à la santé et à l'état nutritionnel des mères.

Les enfants vivant dans des foyers dirigés par des femmes sont particulièrement vulnérables à la malnutrition, aux problèmes de santé et d'accès à l'éducation. De nombreuses femmes enceintes n'ont pas d'aide domestique. Compte tenu de la nécessité de continuer de travailler, ces mères tendent à sevrer leurs enfants plus tôt que dans les foyers dirigés par des hommes (Oppong 1993), ce qui accroît les risques de sous-nutrition et de maladie.

On a beaucoup parlé de la violence domestique, au cours de ces dernières années, pour dénoncer la prévalence de la violence à l'encontre des femmes et des enfants et l'alcoolisme. Ces questions ne figurent pas dans le document de politique. Elles devraient pourtant être considérées comme de sérieuses entraves au développement harmonieux de la petite enfance. La stratégie du DPE devrait s'efforcer d'établir des liens avec les agences qui interviennent dans ces domaines.

2.2.4 Conclusions

La nécessité d'apporter un soutien politique aux principes de l'enracinement du développement de la petite enfance dans la famille et dans la communauté reste une approche pertinente. Elle est reconnue, en filigrane, dans le deuxième plan national de développement qui couvre les cinq prochaines années. Bien que les indicateurs concernant la vaccination, les soins de santé primaires, l'approvisionnement en eau potable et le nombre d'enfants scolarisés soient en hausse, d'autres aspects de la vie des jeunes enfants vivant en zone rurale ou dans des communautés marginalisées sont restés inchangés, en grande partie, à cause de la pauvreté. L'expansion rapide de la pandémie de VIH/SIDA commence à avoir un impact significatif sur les structures familiales et sur les revenus des familles. A cet égard, on n'insistera jamais assez sur l'accroissement des besoins en services à apporter aux orphelins et sur l'aggravation de la pauvreté au sein des communautés et des familles. De même, la guerre et l'agitation politique qui sévissent dans les régions de Caprivi et de Kavango ont un impact si important sur la situation des enfants que leur survie est menacée. Ces questions et le climat de violence généralisée dans lequel les enfants vivent à la maison et au sein des communautés devraient être prises en compte dans la politique de DPE.

3 PROCESSUS DE FORMULATION DE LA POLITIQUE NAMIBIENNE DE DEVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE

TR 2. Examiner et analyser le processus d'élaboration de la politique namibienne de développement de la petite enfance

3.1 La Conférence nationale sur la protection et le développement de la petite enfance (PDPE)

La Conférence nationale sur la protection et le développement de la petite enfance, qui a été conjointement organisée, en mai 1992, par le ministère de la décentralisation et de l'habitat (MRLGH) et le ministère de l'éducation et de la culture, avec l'appui de l'UNICEF, constitue le point de départ de l'élaboration de la politique namibienne de DPE. Cette conférence a réuni des participants représentant un vaste échantillon d'agences gouvernementales et non-gouvernementales, d'institutions préscolaires, etc. Elle a permis de prendre conscience de l'importance du développement du jeune enfant.

Cette conférence a notamment débattu des questions suivantes :

comment améliorer les programmes visant à identifier, ajuster et améliorer les programmes existants de DPE ?

Quels devraient être les normes et les directives applicables aux jardins d'enfants, aux institutions préscolaires ? Quelles devraient être les qualifications du personnel travaillant dans ces institutions ?

Comment impliquer les parents et les communautés ?

Quels devraient être les rôles des différentes agences gouvernementales ?

Quels mécanismes devraient être créés pour assurer la coordination entre le gouvernement, les ONG, les églises et les acteurs du secteur privé ?

Les participants ont également examiné les questions de : formation, programmes de formation, élaboration de matériels et équipements.

Deux domaines prioritaires ont été identifiés : la formation, l'implication des parents et des communautés. La décision d'élaborer une politique de DPE et créer une équipe spéciale chargée du suivi de l'application des recommandations a été prise par cette conférence. Les autres recommandations étaient notamment les suivantes :

- 1 Le ministère de l'éducation et de la culture devrait créer, au niveau de son siège, une équipe de coordination des activités de formation et de développement communautaire. A cet effet, le ministère de l'éducation et de la culture devrait utiliser les compétences de maîtres d'école primaire bien formés et expérimentés.
- 2 Ce comité de coordination des activités de formation et de développement communautaire devrait travailler en étroite collaboration avec l'équipe spéciale chargée de le PDPE
- 3 Les associations locales d'institutions préscolaires devraient se constituer en une association nationale qui ferait office de comité consultatif sur le PDPE.
- 4 Les instituts de formation devraient être coordonnés par le ministère de l'éducation.
- 5 Les populations locales devraient être impliquées dans toutes les phases du processus afin de créer des capacités.

3.2 L'équipe spéciale et l'élaboration du projet de document de politique

Les premières directives relatives à la protection et au développement de la petite enfance et le manuel destiné aux fournisseurs de services et aux éducateurs ont été produits par un atelier organisé en octobre 1992 (Ministère de l'éducation et de la culture, 1992). Ont participé à cet atelier, des représentants du ministère de l'éducation et de la culture, du ministère de la décentralisation et de l'habitat, des églises et de diverses institutions préscolaires. Cet atelier a fait le point de le PDPE en Namibie et identifié les principes qui devaient guider l'élaboration des directives et d'un manuel. Ces directives ont été ensuite mises en forme. De même, le manuel destiné aux fournisseurs de soins et de services d'éducation a été révisé. Il a été prévu de tester ces directives et ce manuel dans des maisons et des centres pilotes implantés dans diverses régions et divers environnements ; de préparer les enseignants et les parents à faire part de leurs réactions. Un échéancier a été établi et les responsabilités définies. Les besoins en formation, à divers niveaux, ont fait l'objet de discussions conduites dans des forums organisés chaque trimestre. Dans cette perspective, les cibles et les tâches suivantes ont été identifiées : la formation de formateurs, des éducateurs, des enseignants, des fournisseurs de services, des parents, des mères et la mobilisation des communautés.

L'équipe spéciale interministérielle n'a été créée qu'en 1994 (document de politique, p.25) car l'identification des institutions qui devaient en faire partie a pris beaucoup de temps. Cette équipe se composait de représentants des structures suivantes :

MRLGH : le directeur et deux directeurs-adjoints du développement communautaire.

MEC : le directeur de la planification des programmes d'éducation, un administrateur principal et un maître d'école.

MoHSS : un agent des services sociaux de haut rang , occupant un poste à responsabilités.

Le représentant des ONG du conseil ecclésiastique.

Des représentants de l'UNICEF.

La recommandation préconisant de confier la responsabilité du PDE au nouveau directoire du développement communautaire, chapeauté par le ministère de la décentralisation, au lieu de la laisser entre les mains du ministère de l'éducation est particulièrement importante. En effet, l'objectif visé consistait à placer le DPE dans un environnement susceptible de prendre en compte tous les aspects de la vie de l'enfant (la communauté et la famille) au lieu de l'envisager comme une préparation à la scolarisation formelle.

L'équipe spéciale a identifié les questions critiques que la politique du DPE devrait s'efforcer de résoudre, un consultant a été recruté puis remercié. Il a été remplacé par un autre consultant qui a rédigé le projet de document de politique. Ce consultant a reçu une liste de personnes avec lesquelles elle devait discuter des questions critiques afin de rédiger le projet de document, puis ce document a été diffusé afin de recueillir des réactions.

3.3 L'adoption de la politique

Le projet de document de politique a fait l'objet d'intenses discussions. Il a été notamment examiné par les ONG qui ont une longue expérience dans le domaine de la fourniture de programmes, de services de formation et d'appui aux structures et au personnel du DPE en Namibie. Les ONG ont créé un forum informel qui s'est réuni à plusieurs reprises pour discuter du projet de document de politique. L'une de leurs principales préoccupations concernait la nécessité de veiller à ce que les normes adoptées n'aboutissent pas à l'exclusion des cibles les plus vulnérables : les structures rurales dépourvues de ressources.

Le consensus a été établi sur la composition de l'équipe spéciale. Le projet de document a été finalement accepté par le gouvernement vers la fin de l'année 1996. A cette époque, le processus de décentralisation au profit des administrations régionales n'avait pas encore commencé : le document de politique n'a pas été soumis à l'Assemblée nationale ou à des instances régionales.

En résumé, la nécessité de disposer d'une politique de DPE a été reconnue par un large échantillon de personnes. Cette reconnaissance a jeté les bases d'une approche holistique, intersectorielle qui reconnaît la nécessité de renforcer et soutenir la responsabilité des familles et des communautés à l'égard du jeune enfant. Bien que le projet de document de politique ait été rédigé en un temps relativement court, par un consultant travaillant au sein d'une équipe spéciale, il a été débattu par le gouvernement et les ONG travaillant dans le domaine du développement de la petite enfance jusqu'à ce qu'un consensus soit réalisé. Ce projet de document a été adopté en février 1996 par le gouvernement.

4 ANALYSE DE LA POLITIQUE DE DPE

TR 3 : effectuer une analyse critique du document de politique en accordant une attention particulière aux principes fondamentaux du développement holistique du jeune enfant.

4.1 Qu'est-ce qu'une politique de DPE ? Qu'est-ce qu'un plan ?

Une politique devrait donner l'orientation générale, fixer les buts vers lesquels le gouvernement et la communauté, en général, devraient tendre. Elle devrait, en outre, définir les principales stratégies à appliquer pour atteindre lesdits buts. Un document de politique de DPE devrait, par conséquent, comporter les éléments suivants :

- une vision, des valeurs et des convictions fondamentales ;
- des principes d'orientation ;
- des axes stratégiques ;
- les rôles et les responsabilités des principaux acteurs chargés de son exécution.

Une fois la politique adoptée, le gouvernement et ses partenaires devraient élaborer des plans d'exécution. Ces plans devraient préciser les objectifs à court et à moyen termes, les activités et les cibles. La mise en œuvre de ces plans devrait faire l'objet d'un suivi et d'évaluations pour s'assurer que ce qui est mis en œuvre est bien ce qui avait été prévu et qu'on progresse bel et bien vers les objectifs qui ont été fixés. Une bonne politique peut garder sa pertinence pendant de nombreuses années, mais les plans devraient être faire l'objet de révisions régulières.

4.2 Buts et objectifs d'une politique de DPE

Le document de politique namibien n'énonce pas clairement le but visé. En effet, après un long préambule portant sur l'importance des premières années de la vie, les principes du développement de la petite enfance et l'état de la fourniture des services de DPE en Namibie, ce document énonce les objectifs et précise l'approche préconisée pour les atteindre en ces termes : « *le but ultime consiste à créer des programmes de DPE ancrés dans les*

communautés, accessibles à tous les enfants et à leurs familles et particulièrement aux enfants vivant en zone rurale et dans des situations difficiles » (p.27).

Aucun but, aucun objectif ne fait spécifiquement référence à la promotion du développement holistique du jeune enfant bien que cela soit implicite dans le préambule. De même, le document de politique ne confirme pas la croyance fondamentale « au droit naturel et légitime à la vie, ... à la survie et à l'épanouissement » stipulé par l'article 6 de Convention sur les droits de l'enfant.

La nécessité de fournir des services de DPE de qualité figure en septième position dans la liste des axes stratégiques: “ *des systèmes seront mis en place pour veiller à la qualité des services de DPE*” (p32).

Les objectifs de la politique peuvent être résumés comme suit :

“s'exprimer directement sur la question du développement du jeune enfant et sensibiliser le public ... à l'importance de la fourniture de services de DPE ».

Clarifier le rôle que le gouvernement pourrait jouer dans la fourniture de services de DPE et dans l'appui à ces services.

Renforcer et systématiser les lois, les programmes et les activités actuels de DPE pour qu'ils puissent bénéficier au maximum à tous les enfants...

Rassembler les secteurs impliqués dans la programmation des activités de DPE et leur fournir un cadre d'action qui favorise la coordination des efforts.

Clarifier les rôles, les responsabilités et les relations des partenaires ...

Mobiliser et répartir les ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes de DPE au sein du gouvernement et auprès d'autres acteurs..

Elaborer des directives et des normes à l'intention des acteurs qui souhaitent mettre en œuvre des programmes de DPE de qualité”.

L'imprécision du but et la mollesse de ces objectifs montrent que les acteurs n'ont pas eu des orientations claires sur ce qu'ils auraient dû s'efforcer de réaliser.

4.3 Principes fondamentaux de la fourniture de services de DPE.

Les principes fondamentaux du développement de la petite enfance qui guident le travail du GTDPE sont les suivants :

Pour que l'enfant puisse s'épanouir pleinement, une attention particulière et égale doit être accordée à tous les aspects de son développement : affectif, social, cognitif, physique et spirituel. Ces cinq aspects du développement de l'enfant sont interdépendants et d'importance égale.

La phase critique du développement du jeune enfant commence avant sa naissance et se poursuit jusqu'aux premières années de la scolarisation formelle.

Pour que l'enfant puisse développer tout son potentiel, il importe d'accorder autant d'attention à sa personne qu'au soutien apporté aux parents, aux fournisseurs de services et à la famille.

La qualité des services fournis à l'enfant est aussi importante que la quantité.

L'implication des communautés dans la formulation et l'exécution des initiatives de développement de la petite enfance est essentielle.

Il est essentiel de respecter les approches traditionnelles d'éducation des jeunes enfants, du développement communautaire et de les intégrer dans de nouvelles approches.

L'engagement du gouvernement central est essentiel pour le développement et l'expansion des politiques de DPE. L'approche qui privilégie la mise en oeuvre de politiques distinctes et intersectorielles de DPE, fondées sur le principe du développement holistique de l'enfant et dotées d'un financement adéquat est probablement la plus efficace.

4.4 Analyse des principes holistiques contenus dans le document de politique

La section du document de politique namibien qui traite des principes régissant le développement du jeune enfant est très complète, bien rédigée et assortie d'explications et d'exemples, comme le montrent les extraits ci-après :

24. *« Le développement du jeune enfant peut difficilement être réduit à une série de questions distinctes et compartimentées : santé, nutrition, éducation, questions sociales et affectives car tous ces aspects sont liés ».*
25. *Les expériences proposées aux jeunes enfants, quel que soit leur âge, devraient être holistiques et partir de leurs capacités cognitives... Plus spécifiquement :*

Le développement du jeune enfant commence au stade prénatal et l'apprentissage, dès la naissance.... L'attention apportée aux besoins développementaux et d'apprentissage de l'enfant devrait, par conséquent, commencer par des interventions pré et post-natales et se poursuivre au-delà de ces phases.

Le développement du jeune enfant comporte divers aspects inter-reliés. Ces aspects sont notamment d'ordre physique, cognitif, social, spirituel et affectif. Chacun de ces aspects influe sur les autres et tous se développent simultanément. Les progrès réalisés dans un domaine se répercutent sur d'autres domaines...

Le développement du jeune enfant se déroule selon des phases prévisibles et l'apprentissage se produit par séquences bien connues au sein desquelles on a pu relever de grandes variations individuelles et sociales dans les rythmes de développement et les styles d'apprentissage. Il est important que les adultes utilisent des méthodes qui sont adaptées au style de développement de l'enfant en termes de cognition, d'affectivité, de perception et de motricité...

Le développement et l'apprentissage se produisent continuellement et résultent de l'interaction de l'enfant avec les personnes et les objets de son environnement. Le rôle des adultes (à la maison et dans d'autres environnements) consiste par conséquent à donner à l'enfant des opportunités de jouer avec des objets concrets, faire des choix, explorer des objets et des idées, expérimenter, découvrir ... Le fait d'améliorer les revenus de la famille, d'améliorer la santé et l'assainissement dans les communautés, d'améliorer l'environnement politique et social de l'enfant influe sur sa croissance et son développement.

Les enfants participent activement à leur propre développement et à leur propre apprentissage. L'apprentissage et le développement qui lui est associé implique que l'enfant construit ses connaissances et non que les parents leur imposent des informations... Les interventions devraient par conséquent comporter des opportunités données à l'enfant d'apprendre en faisant, de chercher des réponses à des problèmes, et développer des aptitudes de langage et de communication. Les programmes de DPE ne devraient pas insister plus que de raison sur la mémorisation forcée et l'apprentissage de

*l'écriture de la lecture et du calcul. L'accent devrait être placé sur **la manière d'apprendre** (par exemples : inculquer des attitudes positives concernant les capacités d'apprentissage et de réflexion) **et non sur ce l'on doit apprendre** (p.18-21)*

Cet extrait montre que le document de politique souscrit à l'ensemble des principes fondamentaux du développement holistique du jeune enfant. Les principes implicites de l'approche adoptée par la Namibie sont similaires à ceux qui guident le travail du GTDPE. En outre, la politique namibienne met l'accent sur la famille et l'implication des communautés comme le montrent les extraits ci-après :

« La famille est la première responsable de la croissance et du développement équilibrés de l'enfant » (p.27).

“ Les programmes de DPE doivent être élaborés en collaboration avec les communautés » (p.28).

« Les modèles de programmes de DPE devraient se fonder sur les points forts des communautés » notamment, les unités familiales et les structures sociales traditionnelles qui peuvent être mobilisées ; des pratiques traditionnelles riches qui favorisent la croissance et le développement du jeune enfant (p.30).

“Il importe de veiller à ce que l'expansion des services ne se solde pas par une perte de qualité » (p.32).

Le document de politique reconnaît que les familles ont besoin de l'appui de l'Etat ; *“ l'Etat s'efforcera d'apporter aux familles le soutien dont elles ont besoin pour assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants au cours des toutes premières années de leur existence” (p29).*

En résumé, le document de politique insiste effectivement sur les principes fondamentaux du développement holistique du jeune. Le dernier principe qui concerne la mise en œuvre et le financement pose cependant des problèmes. En effet, de nombreuses familles et de nombreuses communautés n'ont pas été en mesure d'assumer leurs responsabilités car elles sont très pauvres. L'énorme pression provoquée par la pandémie de VIH/sida dans plusieurs régions du pays limite les capacités d'action des communautés. Il convient enfin, de souligner, que, dans la pratique, l'Etat n'a pas été en mesure d'apporter aux parents un appui suffisant dans le domaine du développement de la petite enfance. Identification des stratégies et des mécanismes de mise en œuvre de la politique de DPE.

| |
|--|
| TR 4. Identifier les stratégies et les mécanismes de mise en œuvre de la politique de DPE. |
|--|

Les stratégies devraient fournir des grandes lignes d'orientation sur la manière dont la politique devrait être mise en œuvre ainsi que des idées sur ce à quoi une politique devrait ressembler concrètement.

A cet égard, le document de politique stipule ce qui suit : *“ la stratégie qui a été retenue est fondée sur la nécessité de créer des programmes efficaces et viables. A cet effet, les principales stratégies devraient tenir compte de ce qui suit :*

- i. « Les aspects suivants des programmes devront être intégrés : la conceptualisation, la planification, la fourniture des services, l'évaluation et les activités de promotion.*

- ii. *Les modèles de programmes de DPE devront tenir compte des points forts des communautés ciblées.*
- iii. *Les programmes de DPE seront conçus de manière à créer des conditions d'accès équitables.*
- iv. *Il importe de veiller à utiliser une multiplicité d'approches et non un seul modèle applicable à l'ensemble du pays.*
- v. *Il importe d'appliquer des stratégies complémentaires, fonctionnant simultanément à divers échelons et axées respectivement sur les enfants, les fournisseurs de services, les institutions nationales et les politiques.*
- vi. *Les programmes de DPE devraient refléter la diversité des situations (le tout étant fonction des besoins et des ressources disponibles aux niveaux régional et local ; et le fait que les besoins varient d'un enfant à l'autre).*
- vii. *Il importe d'adopter une perspective intergouvernementale et d'adopter un processus qui impliquent les enfants, les jeunes et les adultes dans les programmes de DPE.*
- viii. *Des systèmes de contrôle de qualité devront être mis en place.*
- ix. *Il importe de veiller à mettre en place des programmes d'un bon rapport coût/efficacité en accordant une attention particulière aux aspects critiques suivants : l'accès aux services, les prix des services et leur viabilité.*
- x. *Un fonds d'affectation spéciale sera créé afin d'assurer le financement des programmes.*
- xi. *Les activités de suivi et d'évaluation devront être prévues dès la phase d'élaboration des programmes "(pp. 29-34).*

La première stratégie, qui consiste à élaborer des programmes intégrés, est le pivot de la politique de DPE. Divers mécanismes ont été prévus à cet effet. Le document de politique stipule ainsi, ce qui suit :

Un Comité national de DPE chargé de superviser l'élaboration et l'exécution de la politique et composé de personnes provenant des ministères compétents et de représentants d'ONG clés, dont les rôles et les responsabilités seront précisés ultérieurement, sera créé.

Un coordonnateur des activités de DPE sera nommé au sein du directoire du développement communautaire et au sein du ministère de l'éducation de base afin de collaborer avec le coordonnateur des ONG.

Des comités régionaux seront créés et seront placés sous la responsabilité des Conseils régionaux.

Les deuxième, quatrième, sixième et septième stratégies insistent sur la nécessité de se fonder sur l'engagement des familles et des communautés en faveur du développement de la petite enfance et de répondre aux besoins en proposant une variété de programmes.

Les huitième et neuvième stratégies traitent de la nécessité de mettre en place des modèles financièrement abordables qui élargissent l'accès à des programmes de qualité.

Le dixième point concernant la création d'un fonds d'affectation spéciale et reflète l'opinion suivante qui a été exprimée par le gouvernement : *"d'un point de vue philosophique et pratique, la responsabilité du financement de ces programmes ne devrait pas incomber entièrement au gouvernement... Les ressources devraient également provenir des fondations nationales, du secteur privé, des donateurs internationaux et de contributions individuelles (p.34).*

La dernière stratégie reconnaît la nécessité de prévoir les activités de suivi et d'évaluation dès le départ : *« les programmes ne peuvent être efficaces et viables que s'ils incluent la capacité d'analyser les forces, les faiblesses afin d'effectuer ajustements » (p.34).*

Ainsi, le document de politique décrit les stratégies et des mécanismes importants d'exécution. Les rôles et les responsabilités de chacun des principaux partenaires dans la mise en œuvre de la politique sont clairement définis.

5 MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE

TR 2. (spécifique) Vérifier que les structures prévues par le document de politique ont été créées et en apprécier le fonctionnement

TR 5. Apprécier, le cas échéant, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de DPE et notamment son impact sur les enfants et leur famille. Identifier les contraintes passées et actuelles.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de développement de la petite enfance seront examinés tour à tour aux niveaux national, régional et local en insistant sur les mécanismes et les structures qui ont été mis en place. De même, nous examinerons le rôle joué par les agences partenaires pour renforcer les capacités de diverses organisations et communautés afin de promouvoir des pratiques axées sur la création d'un environnement sain et stimulant pour le jeune enfant. L'accent sera mis sur les principales contraintes rencontrées à chacun de ces niveaux.

5.1 Mise en œuvre de la politique au niveau national

5.1.1 Rôle du ministère leader (MRLGH/MWACW)

Lors de l'adoption de la politique nationale de développement de la petite enfance, en 1996, le MRLGH (ministère de la décentralisation et de l'habitat) a été désigné en tant qu'agence leader chargée de la supervision de l'exécution de ladite politique. Cette décision est intervenue après une autre décision gouvernementale qui consistait à faire du DPE un programme ancré dans les communautés et non une partie du programme d'éducation nationale. La responsabilité de l'exécution de la politique du DPE a été ainsi confiée au directoire du développement communautaire qui est une division du MRLGH.

Conformément aux recommandations du document de politique, un coordonnateur des activités du DPE a été nommé au sein de ce directoire pour élaborer un programme du DPE et assurer la liaison avec ses homologues du MBESC et de l'association nationale des ONG oeuvrant dans le domaine du DPE. Ce dernier poste n'a été créé qu'en avril 2000. Le but était de mettre en œuvre une stratégie multisectorielle visant à intégrer les services requis par une approche holistique du développement de l'enfant.

Des progrès considérables ont été accomplis au cours des premières années. En effet, le MRLGH a dirigé les actions de formation des agents du développement communautaire qui travaillent sur le terrain pour les rendre aptes à mobiliser les communautés et les parents ; assurer le démarrage et la direction des activités. Le directoire a publié des directives relatives à la création de centres de développement de la petite enfance qui précisent les normes, les règlements et le système d'immatriculation des établissements de DPE. Le MRLGH a participé à l'élaboration d'un programme de formation en DPE et contribué à l'élaboration d'un manuel

de DPE destiné aux agents de liaison communautaire et aux animateurs ruraux. En 1999, un formateur de haut niveau et vingt-neuf agents de liaison communautaire ont reçu une formation de formateurs. Soixante animateurs ruraux avaient bénéficié d'une formation sur le développement de la petite enfance.

Aucun mécanisme ne permet au ministère leader, au MBESC et au MoHss de planifier conjointement les activités de formation ; de lier les actions de formation menées par le ministère leader à celles du ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture et du ministère de la santé et des services sociaux (MBESC et MoHss). L'insuffisance des fonds disponibles ne permet pas aux formateurs de haut rang d'effectuer le suivi des activités de formation et évaluer les performances des agents de liaison et des animateurs ruraux sur le terrain. Les formateurs travaillant au niveau national ont peu d'opportunités de s'assurer que les nouvelles attitudes et les nouvelles compétences sont utilisées et de vérifier la pertinence de la formation qu'ils dispensent sur le terrain.

A la fin de l'année 1999, le MRLGH a recruté un nouveau coordonnateur de DPE provenant de la région d'Erongo mais ce coordonnateur n'a pas été en mesure de faire avancer le programme significativement faute de formation et de soutien de la part de ses supérieurs hiérarchiques. Au début de l'année 2000, le directoire du développement communautaire est passé sous la tutelle du ministère de la femme et de l'enfant (MWACW). Ce ministère a été créé par le chef de l'Etat pour diriger les questions de genre et développement. Cette décision a créé de grands bouleversements sur le plan administratif et comme on aurait pu s'y attendre, a sapé le moral du personnel à tous les niveaux.

Il importe, en effet, de réfléchir aux avantages et aux inconvénients de cette décision qui a consisté à faire passer le DPE, de la tutelle du ministère de la décentralisation à celle du ministère de la femme et de l'enfant. Il y a, en effet, un danger de renforcer l'idée que les enfants sont exclusivement une affaire de femmes. Il est cependant vraisemblable que l'engagement naturel des femmes à l'égard des enfants, en tant que principaux fournisseurs de soins, peut rehausser le statut du DPE et renforcer les initiatives et l'action. Selon le deuxième plan national de développement, les principales tâches du MWACW consistent à coordonner, faciliter, mettre en oeuvre et conseiller l'ensemble des réseaux oeuvrant dans le domaine du développement de la petite enfance et sur les questions de genre.

5.1.2 Le comité national pour le développement de la petite enfance (CNDPE)

Ce comité est un prolongement de l'équipe spéciale interministérielle qui a été créé pour définir la politique de PDE. Il est chargé de superviser l'élaboration et l'exécution du programme national de PDE. Le CNDPE était censé être le plus haut mécanisme de coordination et d'exécution de la politique de PDE. Ses membres se sont réunis régulièrement à partir de 1996 avec les représentants des agences citées dans le document de politique qui précisait ce qui suit : « *le CNDPE doit être composé de directeurs de département ministériels provenant des quatre ministères suivants : le ministère de la décentralisation et de l'habitat, le ministère de la femme et de l'enfant ; le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture, le ministère de la santé et des services sociaux et le ministère des finances* ». Tous ont participé à la formulation de la politique de PDE. Les autres membres prévus par le document de politique sont les suivants : le commissariat national au plan (CNP), la Chambre nationale de commerce et d'industrie, l'association nationale des ONG oeuvrant dans le domaine de DPE, la Faculté des sciences de l'éducation et les représentants des comités régionaux de DPE. La participation des institutions suivantes a été prévue à titre consultatif : le ministère de

l'Intérieur, le ministère de l'environnement et du tourisme et le ministère des Affaires étrangères, de l'information et de la communication.

Selon le document de politique, les membres du CNDPE devaient se réunir tous les trimestres sous la présidence du ministère leader et devaient constituer des sous-comités. Les rôles et les responsabilités du CNDPE telles que définies par le document de politiques consistent globalement à :

1. Faire du plaidoyer et sensibiliser le public.
2. Réviser et modifier la politique d'un point de vue juridique.
3. Définir les responsabilités des agences d'exécution.
4. Superviser et coordonner la mise en œuvre de la politique.

Le comité a fonctionné comme un forum inter agences sur les questions de DPE, donné aux partenaires impliqués l'opportunité de partager les informations sur les efforts déployés par divers secteurs et définir des buts communs. Toutefois, il semble que le CNDPE n'ait pas activement assumé l'intégralité de ses responsabilités concernant la supervision et le suivi de l'exécution de la politique nationale de DPE. En effet, le comité n'a aucune stratégie ou programme de sensibilisation et de plaidoyer. Il n'a pas non plus procédé à une revue des lois et des réglementations pertinentes. Toutefois, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'identification d'indicateurs de suivi (Iithete 2000) mais le comité n'a pas formulé de stratégie de suivi concernant la collecte de données précises. Il n'a pas davantage élaboré des termes de référence autres que ceux concernant les rôles prévus et décrits dans le document de politique. Le comité n'a pas cherché à mieux définir les responsabilités de ses membres. Il semble, à cet égard, que toutes les agences participant à ce comité n'ait pas compris la pertinence de leur engagement en faveur de DPE. Le comité n'a pas élaboré de directives pour l'établissement des ordres du jour et des rapports, le suivi et l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux buts définis par le document de politique. Il n'a pas davantage élaboré un plan de coordination multi-agences pour permettre la fourniture de services intégrés de DPE qui pourraient venir en appui à la vision holistique de la santé et du développement de l'enfant inscrite dans le document de politique. Enfin, ce comité semble n'avoir ni demandé ni reçu de plans d'exécution susceptibles de faire l'objet d'un suivi systématique tel qu'un programme cadre axé sur les résultats, comportant des cibles précises et d'indicateurs mesurables.

En 1999 et en 2000, le comité a consacré l'essentiel de ses efforts à superviser la mise en place d'un fonds d'affectation spéciale pour le financement des activités de DPE (voir la section ci-dessous). Le comité ne s'est pas réuni régulièrement et bien que le document de politique ait prévu que les ministères participants soient représentés par des cadres de haut niveau, ceux-ci ont été très souvent remplacés par des agents de rang subalterne qui n'avaient aucun pouvoir de décision. La participation des ministères auxquels le document de politique avait assigné un rôle consultatif a été sporadique. La participation du ministère de la santé et des services sociaux n'a pas duré plus d'un an et cette institution n'a jamais été représentée par un cadre de haut niveau. On peut s'étonner que le comité ne soit jamais réuni pour discuter et approuver les composantes de DPE incluses dans le plan national de développement pour la période 2001-2006. En effet, il appartenait à tous les partenaires de soumettre leur projet de plan au comité pour veiller à ce que la politique de DPE soit mise en œuvre conformément aux orientations du document de politique.

L'autorité du comité est une question cruciale quand on songe aux mécanismes qui ont été mis en place pour appliquer les recommandations faites par le comité aux ministères partenaires. Il n'est pas sûr, par exemple, que le comité soit habilité à demander à un ministère de prévoir un budget pour le PED et veiller à ce que cette instruction soit exécutée. Ce manque d'autorité

montre à quel point il est important que les membres du comité soient des cadres de haut niveau à même de communiquer et négocier avec des échelons administratifs supérieurs.

5.1.3 Mécanismes de financement

Le fonds d'affectation spéciale est l'un des mécanismes prévus par le document de politique pour collecter et répartir les fonds destinés au financement des programmes locaux de développement de la petite enfance. Ce fonds n'est pas encore opérationnel bien qu'un travail considérable ait été accompli dans ce sens. Les membres du CNDPE en ont beaucoup discuté au cours de leurs réunions. L'acte constitutif a été rédigé, les administrateurs ont été nommés et ont accepté leur rôle. Toutefois, il semble que le ministère ne soit pas satisfait de la composition du conseil d'administration du fonds d'affectation spéciale (le gouvernement n'y serait pas suffisamment représenté) et qu'il ait des réticences à confier à une ONG la responsabilité d'administrer des fonds provenant essentiellement de l'Etat.

Entre temps, sur le terrain, les programmes de DPE périssent faute de financements pour améliorer la qualité des services. En octobre 2000, deux cents représentants d'institutions de développement de la petite enfance, provenant de l'ensemble du pays, se sont réunis dans le cadre de leur assemblée générale annuelle. Leurs doléances portaient sur les points suivants :

- appui de l'Etat pour le financement des indemnités et des salaires;
- obtention de financements pour la construction de locaux, la mise en place d'infrastructures de base et l'achat de matériels
- formation des personnes travaillant dans le domaine du développement de la petite enfance.

Le retard pris dans la mise en place du fonds d'affectation spéciale empêche d'élargir et d'améliorer la qualité des services de DPE. L'hypothèse selon laquelle les communautés pourraient apporter une contribution importante aux programmes de DPE n'est pas réaliste, surtout dans les communautés rurales les plus démunies. Ces communautés peuvent certes apporter les rudiments. L'amélioration des structures et de la qualité des services actuels, les actions de formation exigent, cependant, des ressources.

Le CNDPE a reçu mandat d'explorer des mécanismes de financement alternatifs et aurait pu davantage chercher à mobiliser les contributions de donateurs et demander une augmentation des enveloppes budgétaires des ministères partenaires pour, notamment, financer les activités de renforcement des capacités dans les agences d'exécution et dans les communautés. La lourde dépendance à l'égard de l'UNICEF pour le financement des activités de formation semble avoir eu pour effet de limiter les contributions d'autres agences.

5.1.4 Ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture (MEBSC)

Le MEBSC est chargé de la formation et de l'accréditation du personnel travaillant dans le secteur du développement de la petite enfance. Un coordonnateur a été nommé pour superviser les activités de DPED de ce ministère, conformément aux orientations du document de politique. Ce coordonnateur a planifié, coordonné les activités de formation, d'élaboration des directives concernant la conception des programmes, pour diverses activités destinées aux enfants de zéro à six ans, et supervisé la production d'un manuel sur la production locale de jouets pour les jeunes enfants. Le MEBSC a également soutenu le DPE en élaborant un programme de transition de dix semaines pour préparer les jeunes enfants à aborder le cycle primaire.

L'institut national pour le développement de l'éducation (INDE)

L'Institut national pour le développement de l'éducation (INDE) a récemment collaboré, avec d'autres agences partenaires, à la conception d'un nouveau programme de formation en DPE. Des programmes de formation d'une durée de deux, six semaines et un an sont en cours d'élaboration. Actuellement, les formateurs régionaux enDPE, qui sont des agents du MEBSC ne dispensent qu'un cours de six semaines dans les centres régionaux de documentation pédagogique. Les formateurs en DPE ont été formés en même temps que les agents de liaison, les animateurs ruraux du MRLGH/MWACW et des personnes travaillant dans des ONG.

Les formateurs qui travaillent dans les centres de documentation pédagogique ont rempli certains des rôles prévus dans le document de politique. Ils ont ainsi :

- rendu le programme opérationnel en dispensant des cours de formation;
- créé des coins pour les jeunes enfants dans certains centres d'information pédagogique ;
- conçu des matériels de formation;
- établi des rapports et, dans une moindre mesure, effectué des évaluations annuelles.

D'une manière générale, les formateurs dispensent un ou deux cours de six semaines répartis en deux phases à 20-30 personnes par an, le tout étant fonction de leurs autres responsabilités et des fonds disponibles. Dans les régions plus densément peuplées du pays, le nombre de stagiaires potentiels excède de loin les fonds disponibles. A la fin de l'année, 621 agents de DPE au moins ont été formés sur un nombre total estimé à 4000 personnes.

Certains formateurs du MEBSC collaborent avec des agents du MRLGH/MWACW du MoHSS et d'ONG qui travaillent sur le terrain et assurent des actions conjointes de formation. Toutefois, la planification formelle des interventions de DPE par divers partenaires travaillant au niveau communautaire reste limitée.

Le ministère de l'éducation de base ne dispose d'aucune ligne budgétaire pour la formation en DPE et est resté lourdement tributaire de l'UNICEF pour couvrir les frais de logement, de subsistance et de voyage des participants. (La réglementation actuelle ne permet pas au gouvernement de couvrir ces dépenses, de financer la participation de personnes qui ne sont pas des agents de la fonction publique à moins de faire passer « illégalement » ces coûts dans les frais d'organisation de l'atelier).

Les formateurs estiment que les fonds alloués aux activités de formation sont insuffisants et sont préoccupés par l'arrivée à terme du programme de financement des activités de formation du bureau de l'UNICEF en Namibie. Ces formateurs n'ont pas été en mesure d'honorer la totalité du mandat que leur a assigné le document de politique, faute de financement et de moyens de transports pour mener les activités d'évaluation, de formation, de supervision et d'appui au personnel de DPE, une fois leur formation terminée.

Le moral des formateurs du MEBSC est bas car ils n'ont pas reçu la rémunération qu'ils escomptaient. Seuls sept agents sur les onze ayant reçu une formation de formateur ont conservé leur fonction, les autres ayant préféré changer d'emploi. La plupart des formateurs enseignent en dehors de leurs activités de DPE. Le MEBSC n'a pas remplacé les formateurs qui ont démissionné dans la région de Khomas et de Caprivi. Ce ministère n'a pas davantage été en mesure d'augmenter le salaire des formateurs pour les récompenser pour leurs

compétences et leurs responsabilités supplémentaires. Il ne nous a pas été possible de savoir pourquoi le comité national pour le développement de la petite enfance n'a pas discuté de ces problèmes afin d'y remédier.

Le coordonnateur des activités de DPE est l'agent chargé d'assurer la liaison entre l'échelon local et l'échelon national. Toutefois, ni ce coordonnateur ni son homologue du MWACW n'occupe des postes de prise de décisions. Ils n'ont pas été en mesure de traiter de ces problèmes au niveau des instances d'orientation et au niveau administratif. Cette lacune a eu un impact négatif sur la performance et la viabilité des efforts de formation en DPE et partant, sur la qualité des services fournis aux enfants.

Le programme d'appui du MEBC aux institutions préscolaires s'est achevé en 1992. Le leadership du DPE a été confié au directoire du développement communautaire. Il semble, donc que le MEBC n'ait presque plus de motivation pour affecter du personnel et des fonds en quantité suffisante aux activités de DPE. Le fait qu'au bout de sept ans, les postes de formateurs nationaux en DPE n'aient toujours pas été créés suggère que l'institution leader de l'éducation ne considère plus le DPE comme un aspect important de son mandat.

5.1.5 Le ministère de la santé et des services sociaux

Le ministère de la santé et des services sociaux est chargé de la gestion du volet santé des programmes de DPE. Il semble cependant qu'il n'y ait que peu de liens formels de programmation entre ce ministère et les agences partenaires aux niveaux national, régional et local. Le document de politique précise pourtant ce qui suit : *“une structure adéquate doit être mise en place pour gérer la contribution du MoHSS à la mise en œuvre du programme aux niveaux national, régional et local* (p. 50). Cette structure n'a pas été créée. Le ministère a été chargé d'élaborer les directives relatives à la fourniture des services de santé aux jeunes enfants mais aucun mécanisme formel n'a été créé pour permettre aux agents de la santé de partager ces directives avec leurs partenaires et apporter, ainsi, un appui substantiel à la formation du personnel de la santé. De même, il n'est pas prévu de lier les interventions de santé aux interventions des agents du développement communautaire, du personnel de DPE, et aux activités de sensibilisation des parents et de la communauté. Le ministère de la santé et des services sociaux a donné la priorité au renforcement des capacités des agents sanitaires qui s'occupent de personnes handicapées. Ainsi, cent quarante agents de santé communautaire ont été formés pour mener des enquêtes sur les handicapés et pour détecter les problèmes de santé chez le jeune enfant. Quarante infirmières ont été formées à la détection de problèmes auditifs chez le jeune enfant. Il n'a pas été possible de recueillir des informations sur le nombre des agents sanitaires qui ont conduit les enquêtes et de savoir si elles ont collaboré avec d'autres agents du développement de la petite enfance.

Rétrospectivement, il semble que le document de politique comporte une grave lacune : il ne permet pas au ministère de la santé de nommer un coordonnateur chargé de superviser les activités menées en collaboration avec d'autres partenaires. En effet, bien que le ministère de la santé et des services sociaux soit représenté par un Directeur au sein de CNDPE, aucun poste au ministère de Coordonnateur du DPE n'est spécifié dans le document. Pour cette raison, les liens entre le ministère de la santé et les agents de DPE provenant du développement communautaire et du secteur de l'éducation semblent être faibles. Il conviendrait de renforcer la collaboration entre le secteur de la santé et les autres secteurs impliqués dans la fourniture de services de DPE aux familles et aux communautés.

5.1.6 Le ministère des finances

Selon le document de politique, le ministère des finances devrait être un partenaire majeur, représenté par une personne ayant rang de directeur au sein du CNDPE. Plus précisément, le document stipule ce qui suit : « *le ministère des finances devrait jouer un rôle de leader dans la création d'une structure chargée de répartir les fonds nécessaires au financement des activités d'ECD* » et « *devrait guider les activités visant à identifier des stratégies alternatives de financement* » (p. 51). De fait, un directeur d'une division du ministère des finances a régulièrement participé aux réunions du CNDPE et a même donné des conseils pour la mise en place du fonds d'affectation spéciale. Toutefois, le ministère n'a pas joué un rôle de leader pour inciter les agences partenaires à honorer adéquatement leurs engagements financiers en faveur du développement de la petite enfance. Le ministère des finances n'a pas davantage incité les membres du CNDPE à faire à soumettre des budgets complets et présentés à temps.

Le secteur des ONG est considéré comme un partenaire essentiel qui doit être représenté au sein du CNDPE et aux niveaux régional et local. En réaction à la politique de DPE, certaines ONG et organisations ecclésiastiques ont créé une association formelle en 1997, avec l'appui de l'UNICEF. L'UNICEF a, en effet, financé une petite équipe de renforcement de capacités afin de créer la structure administrative, financière et organisationnelle de l'association. Cette association dispose de deux agents travaillant à temps plein et compte plus de 600 adhérents qui paient des cotisations. Ces adhérents sont des institutions de développement de la petite enfance. Les 1900 institutions enregistrées dans la base de données de l'association reçoivent un livret trimestriel. Les statuts de l'association ont été amendés l'an dernier pour permettre aux organisations communautaires de devenir des membres à part entière, au même titre que les grandes ONG et organisations ecclésiastiques.

Le coordonnateur et le nouveau comité exécutif de l'association sont dynamiques et expérimentés dans le domaine de la fourniture de services de DPE. Certains des membres leaders de l'association ont des compétences en diplomatie, connaissent très bien la vie nationale et ont déjà joué un rôle de premier plan dans le mécanisme tri-partite de coordination ONG/gouvernement/agences de financement. L'association envisage de renforcer les capacités organisationnelles des utilisateurs de ses services et ses propres capacités au niveau régional pour apporter un appui plus direct à ses adhérents et aux administrations locales. Ceux-ci devront assumer davantage de responsabilités dans le cadre du processus de décentralisation.

Le CNDPE a demandé à l'association d'assurer la gestion administrative du fonds d'affectation spéciale dont la création est prévue et qui sera supervisé et géré par un conseil d'administration. Cette décision était motivée par la nécessité d'inspirer confiance au secteur privé et aux acteurs internationaux ; de les assurer que les fonds seraient bien gérés et utilisés par les structures de DPE les plus démunies.

5.1.7 Autres membres du comité national pour le développement de la petite enfance

Le document de politique cite des membres qui devront participer au comité à titre consultatif sans pour autant définir leurs responsabilités et leurs intérêts. Il s'agit du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'environnement et du tourisme, du ministère de l'information et d'autres agences.

Le ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur devait être représenté au sein du comité à titre consultatif « pour garantir la sûreté, la sécurité et la protection du jeune enfant en élaborant des directives qui guideront les agents de DPE dans leur travail avec les enfants et leurs familles ». Compte tenu de la situation sécuritaire dangereuse qui prévaut à Caprivi et à Kavango, il semble que ce ministère aurait dû conseiller activement le MWACW sur les mesures à prendre pour aider les enfants vivant dans ces régions. Les membres du CNDPE n'ont jamais abordé ces problèmes. Ces régions n'y sont, du reste, pas représentées.

Le ministère de l'environnement et du tourisme

Ce ministère participe également aux travaux du comité à titre consultatif pour veiller à ce que « *le jeune enfant soit sensibilisé aux questions d'environnement et grandisse dans un environnement sain* » (p.52). Cette proposition paraît tout à fait rationnelle sauf que le ministère de l'environnement n'est pas habilité à évaluer l'environnement des institutions ou des structures de DPE. Il a cependant un programme de sensibilisation à l'environnement qui pourrait être utilisé dans les actions de formation des agents de DPE et du personnel chargés de fournir des services aux enfants. Certains agents de ce ministère doutent de la pertinence de leur participation aux activités de développement de la petite enfance.

Le ministère de l'information

Le ministère de l'information ne figure pas dans le document de politique en tant que partenaire important. Il a cependant participé aux activités du CNDPE, bien qu'on ne lui ait attribué aucune responsabilité particulière. Il s'agit là d'une lacune car l'un des rôles du comité consiste à sensibiliser le grand public aux questions de développement de la petite enfance.

Les autres agences

De nombreuses autres agences sont représentées dans le comité. Ainsi, la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Namibie a fourni au comité des informations provenant de travaux de recherche effectués sur le DPE et élaboré des indicateurs de suivi des activités de DPE. Le Commissariat national au plan et la Chambre de commerce et d'industrie sont également membres du comité mais leurs rôles n'ont pas été précisés et ils n'ont pas pris part aux travaux du comité. Le document de politique a également prévu la participation de représentants de comités régionaux de DPE. Mais ces structures n'ont toujours pas pris part aux travaux du comité car les membres de ce dernier ne savent pas comment procéder pour leur assurer une représentation « équitable » : peu de régions coordonnent actuellement des programmes de DPE.

5.1.8 Synthèse des contraintes et des problèmes rencontrés au niveau national

Le fait que le directoire du développement communautaire soit passé de la tutelle du MRLGH à celle du MWACW a provoqué des ruptures administratives : manque de descriptifs de tâches ; mauvaise gestion du personnel et manque de véhicules pour se rendre sur le terrain. Tous ces facteurs ont ralenti la mise en oeuvre de la politique de développement de la petite enfance.

Le directoire du développement communautaire n'a pas les capacités humaines et organisationnelles qui lui permettraient d'administrer efficacement le CNDPE et jouer son rôle d'agence leader.

Les mécanismes de suivi n'ont pas été mis en place.

Aucun mécanisme de planification et de programmation multisectorielles n'a été prévu pour contrebalancer la tendance des ministères à fonctionner et à planifier leur travail « verticalement » (à l'exception du programme de coopération 1997-2001 qui lie le gouvernement à l'UNICEF et dont l'une des composantes porte sur le développement de la petite enfance).

La faiblesse du soutien et de la participation des ministères clés au CNDPE tend à limiter l'autorité de cette institution.

Les coordonnateurs de DPE n'ont pas une position suffisamment élevée pour prendre des décisions ou pour communiquer avec des administrateurs de rang supérieur.

Le ministère de la santé, qui est un des principaux partenaires du DPE, n'a pas de coordonnateur de DPE.

Le fonds d'affectation spéciale n'a pas encore été créé.

Le gouvernement n'a pas suffisamment respecté ses engagements financiers à l'égard du développement de la petite enfance et on note une dépendance à l'égard des donateurs pour le financement des actions de formation.

Le MBESC ne dispose pas de budget pour assumer sa principale responsabilité qui consiste à assurer la formation des agents de DPE. Ce ministère manque également de fonds pour assurer le suivi et l'évaluation des actions de formation.

Aucun poste de formateur en DPE n'a été créé au sein du MBESC, ce qui empêche de donner des rémunérations adéquates aux formateurs.

5.2 La mise en oeuvre de la politique au niveau régional

Le processus de décentralisation

Depuis l'accession de la Namibie à l'indépendance, le gouvernement a consacré ses énergies et ses ressources à préparer les régions à la décentralisation pour que la programmation des ressources et la prise de décision puissent être transférés aux régions. La première étape vers cet objectif a consisté à créer des conseils régionaux dans lesquels chaque conseiller représente l'une des cinq à dix circonscriptions régionales. Ces conseils sont maintenant dotés de structures de recrutement de personnel et d'agents formés dans le domaine de l'administration publique et de la gestion financière. Très peu de directoires ministériels ont décentralisé leur personnel ; ceux qui l'ont fait continuent budgétiser et gérer leurs ressources par l'intermédiaire de leur ministère de tutelle et non par le truchement des conseils régionaux. Le directoire du développement communautaire a été le premier à décentraliser ses services et ses administrateurs sont basés dans les conseils régionaux depuis de nombreuses années. Toutefois, faute de budget et d'autorité sur le personnel de leur ministère de tutelle, les conseils régionaux ont du mal à jouer un rôle significatif dans le développement régional.

Ils demandent maintenant instamment que leurs responsabilités soient élargies. Chaque conseil régional a élaboré un plan de développement dans le cadre du deuxième plan national de développement 2001-2006. Onze régions sur treize ont inclus un programme de DPE qui requiert un appui à la construction d'infrastructures et des subventions régulières pour les centres de DPE et la formation d'au moins un agent social par centre, d'ici à 2006.

En 1999, un atelier national a été organisé pour sensibiliser les gouverneurs de régions, les conseillers et les partenaires locaux, régionaux et nationaux du développement de la petite enfance et mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes de DPE. Cependant, bien que le rapport établi sur cet atelier mentionne que des plans d'action et des stratégies de coordination ont été élaborés au cours de l'atelier, il existe peu de preuves de suivi effectué à l'aide de ces plans dans la plupart des régions. A ce jour, en effet, seule une région sur les treize que compte le pays a créé un comité régional de DPE qui fonctionne conformément aux orientations du document de politique. Dans certaines régions, on trouve des groupes de personnes actives et des comités locaux de DPE, mais leurs activités couvrent des zones géographiques très limitées. Les conseillers régionaux sont préoccupés par la multiplicité de comités auxquels ils doivent participer. Dans une région, le développement de la petite enfance relève du comité de supervision de l'unité chargée de gérer les urgences régionales.

Les agents principaux de liaison communautaire, qui travaillent au directoire du développement communautaire, sont avant tout chargés de collaborer avec les conseils régionaux pour créer et développer les capacités des comités régionaux de DPE et veiller à ce que les mécanismes de mise en œuvre de la politique soient créés. Les agents de liaison principaux et les animateurs ruraux ont, conformément aux orientations du document de politique, mobilisé les communautés pour le lancement des activités de DPE et la création de centres agréés. Ils ont collecté des données sur le nombre de centres et de jeunes enfants à desservir. La charge travail de ces agents, au niveau régional, est préoccupante. De nombreuses régions manquent de personnel au niveau du directoire du développement communautaire et ne sont pas capables de promouvoir le DPE, les activités génératrices de revenus, mobiliser les communautés et renforcer les capacités. Faute de disposer de comités techniques régionaux qui constitueraient un mécanisme de coopération et de collaboration entre l'agence leader et le MBESC, les formateurs n'ont pas été en mesure d'évaluer leurs actions de formation. Les agents du développement communautaire ont disposé de véhicules jusqu'à une date récente. Ils auraient pu aider les formateurs du MBESC à effectuer des visites de suivi auprès des agents de DPE qui ont bénéficié d'une formation. Dans certaines régions, les formateurs se sont demandé pourquoi les fonds affectés au DPE par le développement communautaire n'ont pas été utilisés pour appuyer les actions de formation des agents d'Es. Etant donné que le MBESC était tributaire de l'UNICEF pour le financement des actions de formation, certains formateurs du MBESC ont proposé que leur service soit rattaché au ministère de la femme et de l'enfant en espérant que ce changement de ministère de tutelle leur permettrait plus facilement d'accéder à des financements.

Synthèse des contraintes et des problèmes rencontrés au niveau régional

Manque de prise de conscience et de compréhension de la politique de DPE au niveau régional.

Peu de comités, de groupes de travail régionaux et locaux ont été créés.

Absence de tradition de coordination intersectorielle et de planification conjointe dans les ministères.

Absence, à de rares exceptions près, d'ONG fortes au niveau régional.

Manque de financements pour appuyer les efforts de DPE en attendant la mise en place du fonds d'affectation spéciale.

Les communautés sont en concurrence pour l'obtention des financements du développement communautaire. Les fonds alloués au développement communautaire ont été utilisés pour créer des activités génératrices de revenus, mobiliser les communautés et financer les activités de DPE. Dans certaines régions, les fonds que le MRLGH a affectés au développement de la petite enfance en 1999 ont été inclus dans le développement communautaire, en général, au lieu d'être comptabilisés séparément.

Supervision limitée des agents de DPE et manque de suivi de ceux qui ont bénéficié d'une formation. Dans certaines régions, les formateurs n'ont ni moyens de transport pour évaluer leurs actions de formation ni la possibilité de superviser les personnes formées. Les formateurs n'ont pas de forum pour négocier l'appui des agences partenaires.

Le problème du manque de moyens de transports s'est aggravé depuis que les véhicules ont été retirés aux unités de développement communautaire supervisées par le MWACW. Les agents détachés par le MRLGH auprès du MWACW ont regagné leur ministère de tutelle. Cela signifie que seul le personnel du directoire du développement communautaire a accès au parc automobile du gouvernement, ce qui réduira encore davantage le volume de travail accompli sur le terrain par les agents du développement communautaire et leurs collègues du MEBSC.

En résumé, peu de conseils régionaux ont constitué un forum pour la planification intersectorielle du développement de la petite enfance. Dans la pratique, les agences chargées de la mise en œuvre de la politique de DPE ont eu tendance à fonctionner sur un mode sectoriel, à communiquer verticalement, de l'échelon national à l'échelon local, au lieu de travailler horizontalement avec leurs collègues locaux. Pour ces raisons, les agents travaillant sur le terrain ont eu du mal à coopérer et partager des ressources telles que les moyens de transport et les fonds disponibles.

5.3 Mise en œuvre de la politique de DPE au niveau communautaire

Le document de politique stipule que les programmes de DPE devront reposer sur les forces (traditions propices au développement harmonieux de l'enfant) des communautés et recommande d'adopter une approche intergénérationnelle pour impliquer les enfants, les jeunes et les adultes. Ce document insiste, en outre, sur la nécessité d'élargir les services aux enfants ayant des besoins spéciaux. L'augmentation sans précédent du nombre d'enfants orphelins de la pandémie du VIH/sida a accru de manière dramatique le nombre d'enfants, de familles et des centres d'accueil qui ont besoin d'un soutien supplémentaire. Les mécanismes qui ont été prévus pour la mise en œuvre des programmes de DPE au niveau communautaire ont été décrits en détail dans le document de politique (p. 37). En voici un extrait :

La création de programmes de DPE commence par les parents et par les communautés. Les communautés peuvent bénéficier de l'assistance d'un animateur rural, d'un agent de liaison communautaire ou d'une ONG pour identifier leurs besoins.

L'approche la plus appropriée pour mettre en oeuvre un programme de DPE devra être adoptée, par consensus, par un comité de parents. Il peut s'agir de centres de fourniture de services ; de services livrés à domicile ; de visites à domicile ; d'éducation parentale, etc.

La personne chargée de dispenser des soins aux enfants devra être recrutée par le comité des parents.

La formation de ces agents sera effectuée par le truchement du comité régional de DPE et probablement assurée par les formateurs du MBESC.

La supervision continue et la formation en cours d'emploi des agents de DPE seront assurées par les partenaires leaders à savoir : le MBESC, les agents du développement communautaire et les ONG.

Les comités de parents peuvent demander de l'assistance au fonds d'affectation spéciale, au secteur privé ou une subvention de contrepartie à d'autres sources de financement pour faire face aux frais liés à la mise en oeuvre des programmes de DPE.

Dans la pratique, les programmes de DPE ont démarré sur un mode différent de celui qui a été préconisé par le document de politique. Bien que les communautés et les comités de parents aient été mobilisés, les centres de DPE ont, généralement, été créé par des acteurs du secteur privé, qui les considèrent comme des activités génératrices de revenus. Cette tendance constitue un défi pour les agents de la fonction publique et le personnel des ONG qui devront agréer ces structures, leur apporter un appui et améliorer la qualité de leurs services.

Les contraintes bureaucratiques et géographiques sont telles que l'Etat ne peut répondre à toutes les demandes et appuyer les processus initiés par les communautés comme souhaité. Les animateurs ruraux sont dépourvus de moyens de locomotion et doivent desservir des communautés isolées, disséminées dans un vaste espace. En outre, l'appui aux programmes de DPE n'est qu'une de leurs nombreuses activités.

Les personnes qui créent des structures de DPE ne lisent probablement pas les six pages du formulaire d'immatriculation qui les concerne. Ce formulaire impressionnant découragerait les centres ayant peu de ressources. En effet, dans la plupart des cas, les communautés ou les acteurs privés qui créent des centres de DPE vont aussi loin qu'ils le peuvent et ne connaissent que peu ou pas du tout les mécanismes qui leur permettraient d'obtenir des soutiens. Le directory du développement communautaire a mobilisé efficacement les communautés pour qu'elles apportent un appui à ces centres. La plupart de ces structures disposent maintenant d'un comité de parents.

L'association nationale des ONG oeuvrant dans le développement de la petite enfance encourage ses adhérents à se faire immatriculer auprès du ministère de la femme et de l'enfant pour veiller à ce qu'ils remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'appui de l'Etat.

Il n'existe pas de données fiables sur le nombre de centres et d'enfants couverts par ces programmes et sur la qualité des services fournis. Toutefois, depuis l'accession de la Namibie à l'indépendance, le gouvernement a immatriculé 3346 centres de DPE. Les centres dépourvus d'équipements sanitaires ne peuvent pas se faire immatriculer. On ne dispose pas de statistiques sur le nombre de ce genre de structures. Mais, il en existe encore.

Le document de politique préconise l'adoption d'une multiplicité d'approches pour satisfaire les besoins en DPE, en tenant compte de la diversité des environnements socioculturels et économiques. La plupart des services de DPE sont dispensés à travers des centres mais

d'autres approches sont en cours d'expérimentation par des ONG et par des agents de liaison communautaire appuyés par l'UNICEF. Ainsi, ACORD élabore des modules de formation en collaboration avec l'association nationale des ONG travaillant dans le domaine du développement de la petite enfance pour former des fournisseurs de services et des parents à divers aspects de la socialisation des enfants et à la prise en charge des jeunes orphelins. Des progrès sont également réalisés dans le domaine de la création de programmes ancrés dans les communautés démunies où vivent des populations San. Des exercices d'évaluation de la participation rurale ont été conduits dans dix-huit communautés afin d'identifier les besoins des groupes marginalisés. Les initiatives privilégiant les visites à domicile ont été lancées, en 1998, avec l'appui financier de l'UNICEF et la formation de 16 visiteurs à domicile provenant de communautés qui ont été identifiées à partir des informations tirées des exercices d'évaluation de la participation communautaire.

Les services de DPE ne reçoivent pas de subventions régulières de l'Etat et comptent entièrement sur les cotisations payées par les parents. De nombreux parents payent une somme dérisoire (1.3 dollar E.U. par mois) pour les services apportés à leurs enfants. Ces revenus servent à payer les agents qui s'occupent des enfants et, parfois, à payer la nourriture et les matériels utilisés par les enfants. De nombreux agents de DPE ne finissent pas leur formation en DPE car ils prennent des emplois plus lucratifs ailleurs.

Synthèse des contraintes et des problèmes rencontrés au niveau communautaire

Communautés disséminées dans de vastes régions géographiques.

Agents de soutien peu nombreux, sous-équipés et ayant une mobilité réduite.

Collaboration insuffisante entre les agents des ministères partenaires (développement communautaire, santé et éducation).

Manque de prise de conscience et de compréhension de la politique de DPE.
Manque d'informations sur l'assistance que les structures de DPE peuvent obtenir auprès des services publics et des ONG.

Les communautés et les parents manquent de compétences en gestion de comités et en gestion, en général.

La pauvreté limite les contributions des familles et des communautés.

Faute de rémunérations régulières, les agents de DPE tendent à changer d'emploi.

Les communautés ont pris conscience du fait que les centres de DPE peuvent être bénéfiques pour leurs enfants et en ouvrent un tous les mois. Le défi consiste à surmonter les contraintes, créer des mécanismes et trouver des financements pour la formation et le suivi des programmes afin d'améliorer la qualité des services.

5.4 Progrès réalisés dans le domaine du suivi et de l'évaluation

Dès la phase de formulation de la politique de DPE on s'est rendu compte que les données permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des progrès n'étaient pas facilement disponibles. Bien qu'il soit difficile de collecter des données sur le nombre des centres de DPE existant dans le pays et sur la qualité de leurs services, les directives, les normes et le processus d'immatriculation établis par le gouvernement; la base de données entretenue par l'association des ONG oeuvrant dans le domaine du développement de la petite enfance constituent d'importantes sources d'information pour collecter des données de base et suivre les progrès réalisés. L'université de Namibie a récemment effectué une étude visant à identifier les indicateurs appropriés de suivi de la qualité des services de DPE (Iithete et al 2000). Les indicateurs proposés par cette étude sont les suivants :

1. Nombre d'enfants effectivement desservis en pourcentage de la tranche d'âge ciblée.
2. Education parentale.
3. Nombre d'enfants desservis auparavant : pourcentage représenté par les nouveaux enfants inscrits en première année du cycle primaire et qui ont reçu une éducation préscolaire.
4. Nombre d'enfants par enseignant/fournisseur de soins.
5. Qualifications de l'enseignant.
6. Qualité de l'environnement physique.
7. Programme d'enseignement ou d'interaction.
8. Volonté politique (politique de DPE et financement)
9. Coûts/dépenses par enfant.
10. Dépenses familiales moyennes de DPE par enfant âgé de moins de six ans.

Certains de ces indicateurs ont été pris en compte dans le deuxième Plan national de développement (Commissariat national au Plan, 2001).

Tableau 36.1 : Cibles et indicateurs de performance retenus dans le deuxième plan national de développement

| | |
|--|--|
| <p>80% des enfants y compris les orphelins et les enfants vulnérables ont accès à des services de garderie de qualité.</p> | <p>Nombre d'enfants, d'orphelins et d'enfants vulnérables inscrits dans des centres de développement de la petite enfance. Nombre de fournisseurs de soins formés. Nombre de centres de DPE bénéficiant d'un appui de l'Etat, par région. Nombre d'enfants par enseignant/fournisseurs de soins. Nombre de comité de parents sur le développement de la petite enfance. Nombre de nouveaux centres créés par les communautés. Nombre de parents/tuteurs couverts par les programmes d'éducation parentale.</p> |
|--|--|

L'introduction d'indicateurs de performance est une nouvelle initiative qui a été prise par la Primature et qui est appuyée par le ministère des finances. En effet, le ministère des finances a l'intention de subordonner les allocations budgétaires aux performances réalisées par les ministères par rapport à leurs objectifs. Une enquête est actuellement en cours sur le thème « santé et démocratie » et le recensement démographique décennal sera réalisé cette année. Ces deux enquêtes permettront de générer des données utiles pour les programmes de développement de la petite enfance.

5.5 Plan national de développement 2001-2006

La détermination du gouvernement à appliquer sa politique de DPE transparaît dans le projet du deuxième Plan national de développement qui stipule que le ministère de la femme et de l'enfant devra :

- Réviser et promouvoir les normes et les directives nationales relatives au développement de la petite enfance pour veiller à la qualité des centres de DPE et des jardins d'enfants.

- Promouvoir et renforcer les capacités des formateurs nationaux et régionaux en développement de la petite enfance.

- Etablir le budget des programmes de DPE et mener des activités de plaidoyer pour collecter les financements supplémentaires nécessaires auprès des agences internationales de financement et du secteur privé.

- Assurer la coordination entre le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture et les autres principaux partenaires impliqués dans le développement de la petite enfance.

- Créer une base de données nationale et régionale désagrégées par sexe pour suivre les taux d'inscription dans les établissements de développement de la petite enfance.

- Promouvoir des programmes de DPE d'un bon rapport coûts/performances.

- Fournir un appui à l'approvisionnement en matériels et en équipements.

- Veiller à sensibiliser le grand public, le secteur privé, les groupes de parents aux questions de développement de la petite enfance.

Conduire les programmes d'éducation parentale en développement de la petite enfance.

Former les comités de parents à la gestion des programmes de DPE.

Veiller à ce que les structures de DPE se fassent immatriculer et leur délivrer des certificats d'immatriculation.

Ces activités semblent prometteuses mais une évaluation récente de neuf interventions de développement de la petite enfance, appuyées par l'UNICEF et par la Fondation Bernard van Leer, en Namibie, a montré qu'il est urgent de renforcer les capacités des agents du ministère de la femme et de l'enfant. Cette évaluation conclut : « *Quel que soit le degré de priorité accordé par le programme Gouvernement de la république de Namibie/UNICEF au développement de la petite enfance, le programme fonctionnera toujours de manière boiteuse et donnera des résultats limités tant que des structures efficaces et fiables ne seront pas mises en place aux niveaux national et régional* » (Remmelswaal 2001).

5.6 Conclusions de la Commission présidentielle sur l'éducation (1999)

En 1999, la commission présidentielle sur l'éducation a recommandé que l'Etat renforce sa détermination à mettre en œuvre la politique nationale de DPE et proposé ce qui suit :

Poursuivre la mise en œuvre de la politique de DPE.

Veiller à ce que les rôles et les responsabilités de tous les partenaires soient connus et compris par les communautés locales.

Edicter des directives sur la gestion des centres de développement de la petite enfance et veiller à ce qu'elles soient largement diffusées.

Créer le fonds d'affectation spéciale, le plus rapidement possible.

Veiller à ce que tous les ministères participant au CNDPE prévoient une ligne budgétaire pour alimenter le fonds d'affectation spéciale.

Veiller à ce que les ONG bénéficient des financements du fonds d'affectation spéciale.

Veiller à ce que le fonds d'affectation spéciale donne la priorité aux enfants marginalisés, vivant dans la pauvreté ou ayant des besoins spéciaux.

Veiller à apporter un appui à l'éducation et à la formation des parents.

Veiller à former davantage de fournisseurs de soins aux enfants.

Veiller à ce que la réglementation concernant l'immatriculation des structures de DPE soit appliquée rigoureusement et serve à créer un réseau de formateurs composé de ces institutions.

Force est de constater que ces recommandations restent pertinentes.

6 CONCLUSIONS

La politique namibienne de développement de la petite enfance jette les bases du développement holistique de l'enfant et propose des stratégies et des mécanismes pour mettre en œuvre des approches intersectorielles. Cette politique insiste sur la nécessité impérieuse de donner au jeune enfant des opportunités de se développer et vivre dans un environnement sain et sûr. Certaines incohérences ont été identifiées dans le document de politique en ce qui concerne la définition claire des missions, la faisabilité et la pertinence des objectifs. Des amendements à la politique de DPE sont proposés dans les recommandations consignées ci-après. Les animateurs ruraux ont mobilisé les communautés avec succès. Des structures de DPE ont été créées dans le pays avec peu de soutien de la part de l'Etat, des ONG et des églises. L'aire de couverture a été étendue mais la qualité des programmes est très variable. Bien que les données collectées et analysées par la présente étude soient partielles, il semble que moins de 20% du personnel travaillant dans le domaine de la fourniture de services aux enfants a reçu une formation quelconque.

La mise en œuvre de la politique de DPE a été ralentie par un certain nombre de contraintes. Les stratégies définies par le document de politique n'ont pas été traduites en directives pratiques. Aucun plan d'exécution conjointe de la politique n'a été élaboré. De même aucun mécanisme n'a été créé pour soutenir, guider et assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique de DPE. Le changement de ministère leader intervenu trois ans après l'élaboration de la politique de DPE a représenté une contrainte supplémentaire. La faible coordination des rôles et des responsabilités des agences partenaires, l'insuffisance des ressources financières et d'autres ressources qui ont également contribué à ralentir les initiatives de création de capacités. Les mécanismes pratiques dont on aurait eu besoin pour intégrer les programmes et favoriser une collaboration étroite entre les agences n'ont pas été mis en place. Les ministères impliqués ont continué de fonctionner selon une approche verticale et sectorielle. Cette approche n'a limité pas permis aux administrations centrale et régionale de mettre en œuvre une véritable politique intersectorielle.

Le comité national de DPE, qui est le principal organe de supervision de l'exécution de la politique de DPE n'a rempli qu'une partie de sa mission. En effet, ce comité n'a pas coordonné les plans d'exécution, créé un mécanisme de financement des programmes, assuré le suivi des activités pour mesurer les progrès réalisés ou sensibilisé le grand public à l'importance du développement de la petite enfance. Tous les membres de ce comité faire du plaidoyer bien que la responsabilité ultime incombe au ministère de la femme et de l'enfant, en tant que ministère chargé de conduire les opérations.

Le problème de l'insuffisance des ressources financières et des ressources mises à la disposition des communautés, en général, doit être résolu. L'inadéquation des plans et des budgets du principal ministère de la femme et de l'enfant, la non-crédation du fonds d'affectation spéciale sont, sans doute, les échecs les plus importants des agences responsables de la mise en œuvre de la politique de DPE. Cet échec et la surestimation des ressources des communautés n'ont pas permis d'améliorer significativement les services de DPE. La persistance des problèmes de financement indique que l'inégalité d'accès aux services de DPE reste une question d'actualité. Les communautés marginalisées et les communautés rurales n'ont pas suffisamment de ressources pour créer, améliorer les structures de DPE et assurer la formation du personnel.

7 RECOMMANDATIONS

I Les principaux partenaires du développement de la petite enfance devraient examiner les recommandations ci-après :

1. Les coordonnateurs/DPE, qui représentent le MWACW, MEBESC et le MoHSS dans le directoire du comité national pour le développement de la petite enfance, devraient être des directeurs de divisions ministérielles. Ce directoire devrait adopter une approche intersectorielle pour coordonner adéquatement la mise en œuvre de la politique de DPE. Le maintien d'un directoire du développement de la petite enfance représente peu de sacrifices face à la nécessité de mettre en place des programmes visant à améliorer la croissance et le développement harmonieux de près de 530 295 enfants âgés de zéro à huit ans (Iithete, 2000).
2. Il convient de veiller, effectivement à ce que les ministères soient représentés auprès du comité national de DPE par des directeurs de division pour permettre à ce comité de remplir correctement sa mission de supervision. Les fonctions de ce directoire devraient être les suivantes :
 - Formulation de la politique et des stratégies.
 - Supervision de la politique.
 - Coordination des plans d'exécution et des budgets ministériels de DPE
 - Création de structures d'appui global au DPE.

Il conviendrait de rédiger des termes de référence qui précisent les conditions requises pour devenir membre du directoire du DPE. Il conviendrait également de créer des sous-comités chargés d'examiner ponctuellement des questions spécifiques. Le comité national devrait mettre en place des mécanismes de communication pour faciliter la collaboration inter agences à tous les niveaux et contrebalancer la tendance des ministères à travailler verticalement.

3. Les principaux partenaires chargés de l'exécution de la politique de DPE (le MWACW, le MEBSC, le MoHSS et l'association nationale des ONG de DPE) devraient planifier conjointement leurs propositions budgétaires annuelles concernant les programmes de DPE. Le MWACW devrait établir des budgets distincts pour le DPE et le développement communautaire.
4. Les comités de coordination du développement régional devraient créer des mécanismes de coordination intersectorielle chargés de superviser la mise en œuvre de la politique de DPE au niveau régional et local. Au niveau politique, les conseillers devraient veiller à ce que les ressources disponibles soient réparties équitablement, et en toute transparence, entre les structures de développement de la petite enfance. Au niveau technique, les agents principaux de liaison communautaire, les formateurs, les inspecteurs des structures de soins de santé primaires implantées dans les circonscriptions et les représentants des ONG devraient élaborer des plans d'activités coordonnés et partagés.
5. L'agence leader, devrait organiser, par le truchement du Comité national pour le développement de la petite enfance, des exercices de planification stratégique de programmes multisectoriels impliquant les principaux partenaires. Les questions critiques à cet égard, portent sur les points suivants :

Formulation d'une stratégie de formation intégrée visant à couvrir 80% des structures de DPE d'ici à cinq ans.

Définition des domaines prioritaires de financement et création de mécanismes de financement des programmes de DPE mis en oeuvre au niveau local.

Création de mécanismes de coordination intersectorielle aux niveaux régional et local pour améliorer l'appui apporté aux jeunes enfants et à leurs familles.

Cette planification conjointe devrait devenir un exercice annuel pour permettre aux participants de s'accorder sur les stratégies, les activités, les cibles, les allocations budgétaires, le calendrier et les responsabilités. Le CNDPE devrait superviser ces plans et veiller à ce que tous les partenaires impliqués lui soumettent des rapports d'exécution.

6. Le document de politique de DPE devrait être amendé de manière à intégrer ce qui suit :

- i. Le ministère de la santé et des services sociaux devrait nommer un coordonnateur/DPE sous le chapitre des soins de santé primaire et veiller à ce qu'il soit habilité par son rang à prendre des décisions.
- ii. Les changements concernant les structures institutionnelles (changement de ministère leader, etc.)
- iii. Un énoncé de la mission décrivant clairement les buts et les objectifs.
- iv. Une analyse de situation actualisée et tenant compte de l'impact de la pandémie de VIH/SIDA sur le développement de la petite enfance.
- v. Il convient de veiller à ce que l'Etat alloue suffisamment de fonds, dans son budget ordinaire, au développement de la petite enfance, afin d'honorer ses engagements. Il convient de veiller à ce que des mécanismes de financement soient mis en place pour maintenir la qualité des services de DPE. Le document de politique devrait :
- vi. insister sur la tranche d'âge de 0-3 ans en tant que groupe cible critique pour certains intrants ;
- vii. clarifier les liens entre l'éducation préscolaire et les deux premières années du cycle primaire ;
- viii. insister sur les compétences parentales ;
- ix. identifier des valeurs culturelles positives qui pourraient être renforcées tout en encourageant la diversité.

II Le ministère de la femme et de l'enfant

7. Le ministère de la femme et de l'enfant devrait créer le fonds d'affectation spéciale prévu par le document de politique. Le Conseil d'administration de ce fonds devrait approuver un système d'attribution des subventions, superviser l'utilisation et la reddition de comptes sur l'utilisation des financements. Les financements devraient être équitablement répartis entre les régions. Les capacités des comités régionaux de DPE devraient être renforcées pour que ces structures disposent de critères équitables et transparents de répartition des fonds entre les régionaux. L'agence leader devrait renforcer les capacités des leaders régionaux et des administrateurs de programmes dans les domaines suivants : déboursement des fonds, gestion, comptabilité et rédaction de propositions.

8. Le ministère de la femme et de l'enfant devrait élaborer des procédures précises sur la collecte des données et créer des mécanismes permettant d'assurer le suivi des structures de DPE implantées dans les régions.

9. Le ministère de la femme et de l'enfant devrait réviser les descriptifs des tâches des agents principaux de liaison communautaire, des agents de liaison communautaires, des animateurs ruraux afin de préciser clairement leurs rôles dans l'exécution de la politique de DPE.

III Le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture

10. Le ministère de l'éducation de base, des sports et de la culture (MEBSC) devrait formuler une stratégie de formation intégrée visant à couvrir 80% des structures de DPE dans un délai de cinq ans.
11. En outre, le MEBSC devrait clarifier et renforcer sa contribution au développement de la petite enfance en :
 - créant des postes de coordonnateurs/ DPE dans les régions ;
 - prenant en charge la totalité des frais de formation des fournisseurs de services de DPE ;
 - donnant aux formateurs/DPE les ressources dont ils ont besoin pour assurer le suivi des fournisseurs de services de DPE sur le terrain et leur apporter un appui.
12. Le MEBSC et le MWACW devraient évaluer l'efficacité de la formation dispensée aux fournisseurs de services de DPE, dans les centres de documentation pédagogique, et celle de la formation donnée par les agents du MWACW aux animateurs ruraux. Ces évaluations permettront de générer des informations qui serviront à renforcer notamment les actions de formation afin d'améliorer la qualité des services de DPE. Il conviendrait de réexaminer les responsabilités du MEBSC et d'autres partenaires concernant la formation des fournisseurs de services de DPE. Il convient, enfin, de s'accorder sur de nouvelles stratégies de mise en œuvre de la politique de DPE.

IV Le ministère de la santé et des services sociaux

13. Ce ministère devrait s'efforcer de nommer un coordonnateur/DPE au sein de la division des soins de santé primaire et veiller à ce que son grade l'habilite à prendre des décisions.
14. Le programme national de DPE devrait saisir l'opportunité que constitue le lancement du programme de pays 2000 de l'UNICEF pour collaborer avec les agents de la santé opérant dans le cadre de la Stratégie de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant qui a été mise en place par l'UNICEF et qui comporte un important volet de DPE.

V L'Association nationale des ONG intervenant dans le développement de la petite enfance

15. L'association des ONG intervenant dans le développement de la petite enfance devrait renforcer la représentation et les capacités des ONG dans les circonscriptions et dans les comités régionaux de DPE pour renforcer les activités de plaidoyer, de suivi et veiller à la transparence des déboursements de fonds.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES CONSULTEES

| | | |
|-------------------------|--|---------------|
| Mme Mundjua | Directrice-adjointe | MRLGH |
| Adolphine Mashimba | Directrice- adjointe | MWACW |
| Adelheid Butkus-Ndazapo | Coordonnateur/DPE | MWACW |
| Hope Tait | Coordonnateur/DPE | MEBSC |
| Elise Stephanus | Formateur | MWACW |
| Francina Soul | Formateur | MWACW |
| Tesfaye Shiferaw | Administrateur de programme/santé, | UNICEF |
| Detlef Palm | Administrateur de programme/DPE | UNICEF |
| Deedee Yates | Membre de l'équipe spéciale, Conseil des églises | |
| Johanna Henry School | Educatrice préscolaire, Windhoek | International |

MEMBRES DU COMITE NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE

| | | |
|-------------------|--|--------|
| Shamani Shikwambi | Coordonnateur/"DPE, Association des ONG/DPED | |
| M. Basson | Directeur, ministère des finances | |
| Loine Inkono | Fonctionnaire | MFAIB |
| Judy Matjila | Administrateur de programme/DPE | UNICEF |

GROUPE DE REFLEXION

| | | |
|----------------------|---------------|----------------------------------|
| Klaudia Shivute | Formateur/DPE | SC, Ondangwa East |
| Hilya Nangula Ngonga | Formateur/DPE | MBESC, Ondangwa West |
| Magdalena Abrahams | Formateur/DPE | Keetmanshoop (Région de Hardap) |
| Anastasia Neumbo | Formateur/DPE | Khorixas (Région de Kunene) |
| Ernestine Shehama | Formateur/DPE | Mariental (Région de Hardap) |

ANNEXE 2 : REFERENCES

Adkisson, S. 1995, *Children in Namibia, Reaching Towards the Rights of Every child*, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

Bruce, T. 1987, *Early Childhood Education*, (l'éducation du jeune enfant) Hodder et Stoughton.

Central Bureau of Statistics. 2000, *Populations Projections 1991 – 2021, Namibia*. National Planning Commission. (Bureau central de la statistique, 2000, Projections démographiques 1991-2001, Namibie, Commissariat national au plan).

Gouvernement de la république de Namibie, 2000, *Namibia Water Resources Management Review, Equitable, Efficient and Sustainable Water Resources Management and Water Services*, livre blanc publié par le gouvernement de la république de Namibie.

Gouvernement de la république de Namibie, 1999, *Presidential Commission on Education, Training and Culture*. (Commission présidentielle sur l'éducation, la formation et la culture).

Gouvernement de la république de Namibie, 1999, *National Early Childhood Development Policy*, Ministry of Regional, Local Government and Housing. (La politique nationale de développement de la petite enfance ; ministère de la décentralisation et de l'habitat).

Gouvernement de la république de Namibie, 1997, *ECD Refresher Course for National Trainers*, Harmony Center. (Programme de mise à niveau des formateurs/ DPE) ; Ministère de la décentralisation et de l'habitat; ministère de l'éducation et de la culture.

Gouvernement de la république de Namibie, 1993, *Toward Education for All: A Development Brief for Education, Culture and Training*, Windhoek, Gamsberg Macmillian.

Inter-Ministerial Standing Committee, The National Programme of Action for Children. April 1996, *National Programme of Action for the Children of Namibia*, National Planning Commission of Namibia. (Comité interministériel permanent, Programme national d'action pour l'enfant, Commissariat national au plan, Namibie)

Iithete, I. et al. 2000, *In Search of Early Childhood Care and Development (ECCD) Indicators, A Contribution to the EFA 2000 Assessment – The Namibian Case*, University of Namibia (UNAM) (Identification d'indicateurs de développement du jeune enfant et des services fournis au jeune enfant : contribution à l'évaluation de l'EFA 2000, Université de Namibie (UNAM)).

Landers, C. 1992, *UNICEF Policy Review - Towards a Comprehensive Child Development Approach*, Education Cluster, Division des programmes, UNICEF, New York.

Ministry of Women's Affairs and Child Welfare. 2001, National Report on Follow Up to the World Summit for Children, National Program of Action for Children, Ministry of Women's Affairs and Child Welfare. (Ministère de la femme et de l'enfant, 2001, Rapport national sur le suivi du Sommet mondial pour l'enfance, Programme national d'action pour l'enfance).

Commissariat national au Plan (NPC) juin 2001, Second National Development Plan, Final Draft, GRN. (Deuxième plan national de développement, version finale), Gouvernement de la république de Namibie.

Commissariat national au Plan, 1995, chapitre 36, Gender and Development, Volume 1 National Development Plan. Government of Namibia. (Genre et développement, vol. 1, Plan national de développement, Gouvernement de la république de Namibie).

Oppong, C. 1993, ILO Standard Setting Policy Studies and Technical Cooperation Relating to Population Issues and Women. (Les normes du BIT concernant les analyses de politiques, la coopération technique et les questions relatives à la démographie et aux femmes).

Remmelzwaal, C. 2001, Evaluation of Early Childhood Development projects in Namibia, UNICEF. (Evaluation des projets de développement de la petite enfance en Namibie, UNICEF).

Programme des Nations Unies pour le développement, 1999, *Rapport sur le développement humain en Namibie*, PNUD Windhoek.

UNICEF, 2001, Rapport mondial sur le développement de l'enfance : la petite enfance.

UNICEF, Juin 2001, Draft Strategy for the GRN-UNICEF Programme of Cooperation 2002-2005 UNICEF.

UNICEF Namibie, 2000, Ensuring the Rights of Orphans to Adequate Early Childhood Care Funding Proposal, gouvernement de la république de Namibie et UNICEF.

UNICEF, 1999, IMCI Integrated Management of Childhood Illness; Household and Community Component; A Resource Manual on Strategies and Implementation Steps, Eastern and Southern African Regional Office. (La prise en charge intégrée des maladies de l'enfant ; les ménages et les communautés; stratégies et processus de mise en œuvre ; manuel destiné aux intervenants ; Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, UNICEF).

UNICEF, 1997, Education and Early Childhood Development (YE 802) Report of the Annual Review, Government of Namibia/UNICEF. (Education et développement de la petite enfance; rapport sur la revue annuelle, gouvernement de la république de Namibie/Unicef).

UNICEF, 1993, Towards a Comprehensive Strategy for the Development of the Young Child - An Inter-Agency Policy Review. Education Cluster, Programme Division, UNICEF House, New York. (Vers une stratégie globale de développement du jeune

enfant; revue interagences des politiques) Cellule de travail sur l'éducation, Division des programmes, UNICEF, New York.

UNICEF, 1992, Report of the Workshop for the Development of Guidelines for the Early Childhood Protection and Development Programme (ECPD), Ministry of Local Government and Housing. (Rapport de l'atelier d'élaboration de directives concernant les programmes de protection et de développement de la petite enfance; ministère de la décentralisation et de l'habitat).

UNICEF, 1992, Report of the National Conference on Early Childhood Protection and Development. Ministry of Local Government and Housing, Ministry of Education and Culture, UNICEF, Windhoek, Namibia. (Rapport de la Conférence nationale sur la protection et le développement de la petite enfance, ministère de la décentralisation et de l'habitat ; ministère de l'éducation et de la culture, UNICEF, Windhoek, Namibie.