



Bureau
international
du Travail



Étendre les services de garde d'enfants aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle: enseignements politiques tirés des expériences nationales

Note de synthèse N° 3 de l'OIT et WIEGO

1. INTRODUCTION

Les travailleuses consacrent plus de temps à prendre soin des enfants que les hommes en raison de la persistance des normes de genre, et ce dans tous les pays du monde (BIT, 2018a). Les difficultés résultant de cette double contrainte pesant sur les femmes – gagner un revenu tout en élevant un enfant – sont encore plus sérieuses dans l'économie informelle, où la protection sociale et en matière de travail est défaillante. De nombreux parents travaillant dans l'économie formelle bénéficient d'un large éventail de protections et de services dans ces domaines: horaires de travail encadrés, prestations de congé parental, services de garde d'enfants financés par l'employeur, etc.; ils ont donc un large choix de solutions de garde d'enfants, qui répondent à leurs besoins. En revanche, ces options sont plus restreintes pour les travailleuses de l'économie informelle, et celles qui ont un travail temporaire, à temps partiel ou économiquement dépendant. Sans accès à des services de garde d'enfants de bonne qualité, les travailleuses de l'économie informelle sont parfois contraintes de réduire leurs heures de travail, perdant ainsi une partie des revenus dont elles ont pourtant grand besoin, ou d'accepter des formes de travail indépendant plus vulnérable et mal rémunéré, comme le travail à domicile ou la vente ambulante, dont les modalités plus souples leur permettent cependant de travailler tout en s'occupant de leurs enfants. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler dans l'économie informelle, notamment en raison de la part disproportionnée des soins aux enfants qui leur incombe (BIT, 2018b). Les femmes, et les enfants dont elles ont la charge, font partie des catégories les plus vulnérables de la population.

Les services de développement de la petite enfance recouvrent un large éventail de programmes, notamment les services de garde d'enfants de moins de trois ans, l'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 6 ans, et la protection de l'enfance ou les programmes communautaires de soins de santé et d'éducation parentale pour les parents et leurs

jeunes enfants (Shaeffer, 2015). Cette note de synthèse porte essentiellement sur les services destinés aux enfants de 0 à 3 ans. S'appuyant sur des recherches primaires et secondaires menées dans des pays à revenu faible et intermédiaire, elle recense les divers services de garde d'enfants offerts aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle et examine les conditions d'emploi des travailleurs et travailleuses de cette activité, qui présente deux caractéristiques: une forte intensité de main-d'œuvre et un personnel très largement féminin. Par ailleurs, ce secteur constitue un gisement d'emplois très prometteur, notamment de nouvelles possibilités de travail décent dans les activités liées au développement de la petite enfance (DPE). Il faut également espérer que ces nouveaux emplois aideront les travailleurs et travailleuses dans leur transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Destinée aux organisations de travailleurs et aux décideurs, cette troisième note de synthèse souligne comment les politiques de main-d'œuvre liées au développement de la petite enfance contribuent non seulement à répondre aux besoins des travailleuses de l'économie informelle, mais permettent également de garantir des soins de qualité pour les jeunes enfants, qui font partie des groupes les plus vulnérables de la société, et d'offrir des conditions de travail décentes aux travailleurs et travailleuses de ce secteur. Certains volets essentiels des directives politiques de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel des services de garde d'enfants figurent dans cette note (BIT, 2014).

Les services de garde d'enfants restent marginaux dans la plupart des pays de l'hémisphère Sud, qui connaissent la plus forte concentration de travailleurs et travailleuses dans l'économie informelle. Les données sur les services de garde d'enfants sont parcellaires, mais, selon les estimations des taux d'inscription des enfants âgés de 0 à 3 ans en garderie, 53 des 87 pays pour lesquels des données existent ont des taux bruts inférieurs à 20 % (BIT, 2018a), et le taux moyen n'atteint que 18,3 %. Bien que les taux soient plus élevés

dans l'enseignement pré-primaire pour les enfants âgés de 3 à 5 ans au niveau mondial, cette proportion n'est que de 23 % dans les pays à faible revenu. Ces chiffres donnent à penser que les travailleurs et travailleuses – dans la plupart des cas des femmes – prennent d'autres dispositions pour faire garder leurs enfants, par exemple en faisant appel aux frères et sœurs plus âgés de la fratrie, à d'autres femmes de la famille ou à des travailleuses et travailleurs domestiques, plutôt que d'inscrire leurs enfants en garderie. Cela dit, l'analyse des données tirées d'enquêtes menées dans 31 pays de l'hémisphère Sud montre que la plupart des femmes actives situées au bas de l'échelle des revenus sont contraintes de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants pendant qu'elles travaillent (ONU Femmes, 2015). A titre de comparaison, 10 % des travailleuses percevant des revenus élevés disent recourir à une structure de garde d'enfants, alors que seulement 1 % des travailleuses ayant de faibles revenus y font appel. Ces données laissent supposer qu'il existe deux obstacles majeurs à cet égard: premièrement, la rareté des services de garde d'enfants de qualité pour les enfants âgés de 0 à 6 ans dans les pays de l'hémisphère Sud; deuxièmement, le coût prohibitif de ces services lorsqu'ils existent.

Principaux obstacles à l'accès aux services de garde d'enfants

Pour identifier les services de garde d'enfants les plus adaptés aux travailleuses de l'économie informelle, il importe de prendre en compte les risques et contraintes spécifiques auxquels ces femmes sont confrontées en raison de leur statut professionnel, de leur lieu de travail et de leurs responsabilités pour les soins à autrui (Lund et Srinivas, 2000). En outre, les flux migratoires vers les zones urbaines et l'évolution démographique altèrent les structures familiales, de telle sorte qu'elles peuvent moins compter sur leur famille et leurs proches pour s'occuper de leurs enfants (ONU Femmes, 2019; BIT, 2018a). Lors d'échanges collectifs, de nombreuses travailleuses de l'économie informelle ont déclaré ne pas pouvoir compter sur les membres de leur famille parce qu'elles ont migré de la campagne vers la ville, ou ne vivent plus dans une famille élargie.

Le coût des services. Lorsque des services de garde d'enfants existent, le principal obstacle identifié par les travailleuses de l'économie informelle est leur coût élevé. Disposant de revenus faibles et irréguliers, elles éprouvent des difficultés à en payer les frais quotidiens, hebdomadaires ou mensuels. Des enquêtes menées auprès de ménages dans 89 pays montrent que les femmes dans la tranche d'âge de fécondité optimale (entre 25 et 34 ans) sont 22 % plus susceptibles que les hommes de vivre dans l'extrême pauvreté (ONU Femmes, 2018). Par ailleurs, les travailleuses de l'économie informelle sont plus souvent confinées dans des emplois précaires et mal rémunérés: sous-traitance économiquement dépendante, travail autonome, ou participation à l'exploitation d'une entreprise familiale (BIT, 2018b). Travaillant pour la plupart à leur compte, les travailleuses de l'économie informelle n'ont pas accès aux services de garde d'enfants financés par l'employeur.

Accessibilité. L'emplacement des services de garde d'enfants, à proximité du domicile ou du lieu de travail, influe sur leur degré d'utilisation. S'il est relativement facile d'imaginer des services de garde d'enfants sur un lieu de travail tel qu'une

plantation, un chantier de construction, une usine ou un bureau (IFC, 2017), la situation est beaucoup plus complexe dans les zones rurales éloignées, sur les marchés, près des décharges publiques ou d'une usine de recyclage, ou dans les établissements informels en zone urbaine, où résident et travaillent de nombreuses travailleuses de l'économie informelle, reléguées au bas de l'échelle des revenus. S'agissant des différentes contraintes liées au lieu de travail, les travailleurs et travailleuses à domicile pourraient souhaiter trouver une garderie communautaire à proximité de leur résidence, tandis que les travailleuses et travailleurs domestiques préféreront peut-être un établissement situé près du domicile de leur employeur. Les marchands ambulants, les vendeurs de marché et les ramasseurs de déchets travaillent dans l'espace public où, fréquemment, les services de garde d'enfants sont inexistant; une cartographie des 42 marchés et plaques tournantes de transport d'Accra (Ghana) montre qu'il n'y existe que sept garderies opérationnelles, suffisamment proches pour que les marchands ambulants et les ramasseuses de déchets puissent y placer leurs enfants (Boateng-Pobee, 2018). Dans les zones urbaines tentaculaires, toujours plus congestionnées, où les groupes défavorisés sont constamment repoussés en périphérie, l'éloignement des services de garde d'enfants et les coûts associés constituent un facteur important.

Les heures d'ouverture sont un autre aspect essentiel à cet égard: les parents et les chargés de famille qui travaillent sont plus susceptibles de recourir aux services de garde d'enfants si l'amplitude offerte correspond à leurs horaires de travail. Les travailleuses indépendantes de l'économie informelle, telles les travailleuses à domicile, les vendeuses ambulantes et les ramasseuses de déchets, ont absolument besoin d'un revenu quotidien; par conséquent, elles subissent une perte directe de revenus si elles doivent abréger leurs heures de travail pour s'adapter aux horaires trop rigides d'une garderie.

Confiance des parents et qualité des services. La confiance à l'égard des prestataires de services est un critère déterminant pour tous les parents et chargés de famille. Cette confiance est étroitement liée aux perceptions quant à la qualité des services; dans les ouvrages sur le DPE, la qualité est évaluée en fonction de variables liées aux structures des services et aux processus en place. Les variables structurelles comprennent divers facteurs: infrastructures de base, qualifications et rémunération du personnel, ratio personnel/enfants. Les variables liées aux processus concernent la qualité des interactions entre le personnel et les enfants, le personnel et les parents, ainsi qu'entre les enfants eux-mêmes (Araujo et al., 2015). Ces deux types de variables sont interreliés: un espace exigu, une hygiène douteuse, la formation insuffisante des préposés, les bas salaires et un ratio personnel/enfants trop élevé sont autant de facteurs qui contribuent à une interaction insatisfaisante (Vandell et Wolfe, 2000; Araujo et al., 2015). Plusieurs travailleuses de l'économie informelle ont déclaré qu'elles préfèrent garder leur enfant avec elles au travail, réduire leurs heures de travail ou opter pour un travail informel plus flexible, plutôt que de le placer dans une structure où il risque d'être maltraité ou négligé (Alfers, 2016). Par conséquent, les travailleuses paient le prix fort pour la mauvaise qualité des services de garde d'enfants – leur sécurité de revenu. Les parents ont des avis divergents sur la qualité de ces services, mais, lorsqu'on a demandé à des travailleuses de l'économie informelle,

appartenant à divers secteurs d'activité économique dans cinq pays, d'énumérer les critères qui, selon elles, font qu'un service de garde d'enfants présente toutes les garanties de qualité voulues, elles ont déclaré que les aspects suivants leur apparaissaient essentiels (*ibid.*; Boateng-Pobee, 2018).

Des services de garde d'enfants de bonne qualité devraient:

1. être financièrement abordables et accessibles – soit gratuits, soit subventionnés;
2. avoir une amplitude horaire adaptée aux horaires prolongés et irréguliers des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle;
3. encourager les parents à participer au fonctionnement du centre, et établir une bonne communication entre les parents et le personnel;
4. offrir une composante éducative et des supports d'apprentissage;
5. établir et maintenir un lien avec des services de santé, en mesure de surveiller la nutrition et le développement des enfants;

6. offrir de bonnes infrastructures de base, une hygiène adéquate et un personnel qualifié en nombre suffisant;
7. offrir une alimentation équilibrée aux enfants; et
8. s'assurer que les préposés ont une formation adéquate et de bonnes conditions de travail, et perçoivent un salaire décent.

De nombreuses travailleuses de l'économie informelle estiment que des services de garde d'enfants de qualité leur permettent non seulement de travailler, mais représentent également pour leurs enfants un moyen d'échapper au cercle vicieux de la pauvreté. Pour paraphraser une commerçante ambulante ghanéenne: «Je scolarise mon enfant [en garderie] pour qu'il ait un bon avenir; je ne veux pas qu'il subisse le même sort que moi» (Alfers, 2016). Des services de garde d'enfants de qualité peuvent également contribuer à éloigner les enfants des lieux de travail inadaptés et à prévenir le travail des enfants.



2. SERVICES DE GARDE D'ENFANTS OFFERTS AUX TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Comme nous l'avons vu dans la première note de cette série, les personnes qui travaillent dans l'économie informelle comptent souvent sur les filles et les femmes plus âgées de leur foyer pour s'occuper de leurs enfants pendant qu'elles travaillent. Toutefois, cela ne fait que perpétuer la pauvreté intergénérationnelle et l'inégalité entre les hommes et les femmes car, dans ce cas de figure, les filles risquent d'être déscolarisées et les femmes âgées sont parfois obligées de s'occuper de jeunes enfants malgré qu'elles poursuivent leur propre activité professionnelle, ou ont elles-mêmes besoin d'attention et de soins. Une typologie précise des services de garde d'enfants pourrait aider les décideurs à formuler des recommandations politiques plus judicieuses, qui permettent d'élargir l'éventail des options offertes aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Il en résultera une meilleure sécurité des revenus, une réduction et un rééquilibrage du travail de soins à autrui non rémunéré, qui, actuellement, incombe essentiellement aux femmes et aux jeunes filles.

Les services de garde d'enfants s'efforcent d'offrir un environnement stimulant et sécuritaire aux nourrissons et aux enfants en bas âge, de leur donner une alimentation adéquate et de mettre du matériel ludique et éducatif à leur disposition; ces services fonctionnent généralement durant toute la journée pour s'adapter aux horaires de travail des parents. Souvent destinés aux enfants âgés de 0 à 3 ans, ils sont aussi offerts aux enfants âgés de 4 à 5 ans indépendamment de l'éducation préscolaire, qui prépare les jeunes enfants à l'enseignement primaire, mais ne constitue parfois qu'une solution partielle pour les parents qui travaillent puisque, dans de nombreux pays, les établissements préscolaires n'ouvrent qu'une demi-journée et calquent leurs horaires sur ceux de l'école. Les parents qui travaillent ont également besoin de services de garde d'enfants en dehors des heures de classe ou pendant les vacances scolaires, mais la présente note ne traite pas de ces aspects.

La typologie du Tableau 1, fondée sur une analyse des sources primaires et secondaires, recense les principales formes de services de garde d'enfants offerts aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle et à leurs enfants âgés de 0 à 3 ans. Les données lacunaires sur ces services dans les pays à revenu faible

et intermédiaire limitent les possibilités d'analyse quantitative plus poussée concernant les taux d'inscription, les critères de qualité et les conditions de travail dans ce secteur d'activité. Les divers types de services de garde d'enfants sont classés dans le Tableau 1, de la garde à domicile à la garde dans une structure d'accueil. La garde à domicile peut revêtir deux formes: garde d'un groupe d'enfants au domicile de la personne responsable, ou garde des enfants à leur domicile; elle peut être assurée par un voisin, un travailleur domestique ou un prestataire spécialisé. Parfois, un voisin ou un membre de la famille garde les enfants pour une rétribution modique ou un paiement en nature; toutefois, les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle font rarement appel à un travailleur domestique ou à une gardienne d'enfants, car ils ont pour la plupart des revenus trop faibles ou irréguliers pour les défrayer (UNICEF, 2016; Alfes, 2016). Les ménages à revenu intermédiaire et élevé font surtout appel à des travailleuses et travailleurs domestiques pour prendre soin de leurs enfants (voir Encadré 1).

Les centres de garde d'enfants sont parfois également appelés crèches, garderies ou centres d'accueil de jour. Dans le cas des travailleurs et travailleuses pauvres, ces structures sont installées dans des établissements informels, en milieu rural ou à proximité des lieux de travail; elles peuvent être gérées par divers intervenants – gouvernement, organisations de travailleurs, organisations non gouvernementales (ONG), associations communautaires et confessionnelles, prestataires privés et employeurs. Les services de garde d'enfants à domicile ou dans une structure d'accueil sont parfois enregistrés ou agréés par le gouvernement, et assujettis à une réglementation basée sur les normes nationales de développement et de soins de la petite enfance – lorsqu'il en existe.

Le type de service de garde d'enfants a un impact non seulement sur les parents et les enfants qui l'utilisent, mais aussi sur les personnes qui y travaillent. Ces diverses structures offrent des conditions de travail variables aux personnes qui s'occupent des enfants – le plus souvent des femmes. Le Tableau 1 met l'accent sur les services de garde d'enfants pour les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle dans les pays de l'hémisphère Sud, et décrit les différents statuts d'emploi de ces travailleurs, selon que le service est agréé ou non, et en fonction de son mode de financement.



Tableau 1. Typologie des services de garde d'enfants (0 à 3 ans) pour les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle

Type de service de garde d'enfants	Agréé/ Non agréé	Statut professionnel des préposés à la garde d'enfants	Mode de financement du service
Garde d'enfants à domicile ¹	Non agréé	Travailleurs de l'économie informelle à leur compte Travailleurs salariés de l'économie informelle Travailleurs contribuant à une entreprise familiale Travailleurs bénévoles non rémunérés ²	Frais d'utilisation Transferts sociaux en nature
Garde d'enfants à domicile	Agréé	Travailleurs de l'économie formelle/informelle à leur compte Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs contribuant à une entreprise familiale Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Subventions publiques
Centre privé à but lucratif	Non agréé	Travailleurs à leur compte Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Transferts sociaux en nature
Centre communautaire ONG	Non agréé Agréé	Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Transferts sociaux en nature Subventions publiques Donations
Coopérative	Agréé	Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Transferts sociaux en nature Cotisations des membres Subventions publiques Donations
Centre aidé par l'employeur	Agréé	Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Bénéfices de la société Subventions publiques Assurance sociale (cotisations de sécurité sociale)
Centre public	Agréé	Travailleurs salariés de l'économie formelle/informelle Travailleurs bénévoles non rémunérés	Frais d'utilisation Recettes publiques Assurance sociale (cotisations de sécurité sociale) Donations

¹ Dans cette typologie, l'expression «garde d'enfants à domicile» désigne les services de garde d'enfants assurés à un groupe d'enfants au domicile de la personne responsable. Voir également OCDE, 2016.

² Selon le BIT, l'expression «non rémunéré» est interprétée comme l'absence de rémunération en espèces ou en nature pour les heures ou le travail effectués; les travailleurs bénévoles peuvent néanmoins recevoir une aide modique ou une allocation en espèces, inférieure à un tiers du niveau des salaires payés au niveau local (p. ex. pour couvrir les dépenses personnelles, ou les frais de subsistance engagés pour l'activité), ou en nature (p. ex., repas, transport, cadeaux symboliques) (BIT, 2018c).



Encadré 1: Reconnaissance des compétences et aptitudes des travailleurs domestiques en matière de garde d'enfants

Engager une travailleuse ou un travailleur afin qu'il s'occupe d'un enfant, outre le ménage et la cuisine, peut constituer une bonne solution pour la garde des nourrissons et des jeunes enfants. Ce sont surtout les ménages à revenu intermédiaire et élevé qui en ont la capacité financière. Cependant, le taux élevé d'informalité dans ce secteur d'activité, et ce dans le monde entier, signifie que les travailleuses et travailleurs domestiques qui s'occupent d'enfants sont souvent mal payés et ne bénéficient d'aucune protection sociale et du travail (BIT, 2018a).

Les recherches du BIT montrent qu'un recours soutenu aux travailleuses et travailleurs domestiques à cet égard est le signe d'une offre insuffisante de services de soins à autrui dans les pays concernés (*ibid.*), aussi divers que l'Afrique du Sud, l'Angola, le Brésil, la Chine, le Honduras, l'Indonésie, le Sénégal et le Sri Lanka. De nombreux Etats arabes – Jordanie, Koweït, Qatar, Arabie saoudite et Emirats arabes unis – figurent également dans cette liste en raison du recours très fréquent aux travailleuses et travailleurs domestiques migrants pour les soins aux enfants et aux personnes âgées. Dans ces pays, les travailleuses et travailleurs domestiques représentent une forte proportion des travailleurs du secteur des soins à autrui; cela autorise à penser que, ce faisant, bon nombre d'entre eux acquièrent les compétences nécessaires pour s'occuper d'enfants, même s'ils n'ont pas la formation ou les qualifications formelles requises pour effectuer ce travail à domicile ou dans une structure officielle. Ces compétences ne sont pas reconnues dans le secteur du DPE, et les travailleuses et travailleurs domestiques ne sont pas considérés comme des travailleurs de la petite enfance.

Le BIT a élaboré un manuel de formation sur la garde d'enfants pour les travailleuses et travailleurs domestiques dans la région des pays arabes (BIT, 2018b). Bien qu'il vaille pour toutes les régions, ce manuel destiné aux travailleuses et travailleurs domestiques migrants a d'abord été testé au Liban en collaboration avec la Fédération internationale des travailleurs domestiques (FITD). Ce manuel de formation se veut un outil pour les organisations et les formateurs œuvrant auprès des travailleuses et travailleurs domestiques qui souhaitent améliorer leurs compétences dans le domaine de la garde d'enfants, et faire reconnaître la valeur du travail qu'ils effectuent à ce titre. Le manuel comprend également un module sur les méthodes permettant d'établir un centre de garde d'enfants, susceptible d'intéresser les travailleuses et travailleurs domestiques qui souhaiteraient réorienter leur carrière en mettant à profit les compétences acquises en s'occupant d'enfants.

La convention (n° 189) sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, encourage le développement continu des compétences, la formation et le renforcement des qualifications des travailleuses et travailleurs domestiques. La réglementation et les services publics jouent un rôle important à cet égard, grâce aux programmes de formation élaborés conjointement avec les syndicats pour aider ces travailleurs, comme c'est le cas à Hong Kong (*HKCTU et DWGU*, 2015). Le gouvernement chinois subventionne les agences qui emploient des travailleurs domestiques, afin de couvrir leur assurance sociale et leur offrir des formations (BIT, 2018a).

Garde à domicile – Service non agréé

Les services non agréés de garde d'enfants à domicile sont très courants dans les quartiers dont les résidents ont de faibles revenus et les quartiers informels. En Afrique du Sud, les ramasseuses de déchets, les vendeuses ambulantes et les travailleuses domestiques déclarent confier leurs enfants à des voisins qui offrent un service non agréé de garde d'enfants à domicile (Alfers, 2016; Horwood et al., 2019). Ainsi, des ramasseuses de déchets d'une implantation informelle de Durban (Afrique du Sud) mettent leurs ressources en commun pour payer un couple âgé qui s'occupe de 10 à 15 enfants à domicile, mais éprouvent des difficultés à payer ce service, en raison de leurs revenus faibles et irréguliers. L'une d'entre elles explique ainsi sa situation:

«D'autres crèches de la région sont mieux équipées, mais chères. La garderie de Mme Gogo est très bon marché; elle ne me fait pas payer trop cher, me considère comme sa fille et me permet de lui payer ou de lui donner ce que je peux, grâce aux rebuts que je ramasse.» (Alfers, 2016).

Les services non agréés de garde d'enfants à domicile sont courants dans la plupart des pays en raison de l'absence de garderies en zone défavorisée. En Thaïlande, par exemple, il existe actuellement un programme préscolaire public pour les enfants âgés de 3 à 5 ans, mais aucun service public de garde d'enfants pour ceux de moins de trois ans; les personnes qui migrent des campagnes vers les villes pour y travailler en usine doivent pourtant

faire garder leurs enfants jusqu'à ce qu'ils aient trois ans; ces services non agréés de garde d'enfants à domicile comblent donc le vide de l'offre publique à cet égard. L'organisation *Femmes dans l'emploi informel: Globalisation et Organisation (WIEGO)* a mené à Bangkok (Thaïlande) une recherche sur les services non agréés de garde d'enfants à domicile, gérés par des femmes. Les parents paient 2 000 baht thaïlandais (56 \$ E.-U.) par mois et par enfant; deux préposés y assurent la garde de 14 enfants, âgés de deux mois à trois ans, et la garderie est ouverte de 6h30 à 19h00, pour s'adapter aux heures de travail des parents. Toutefois, le coût de ce service reste prohibitif pour les travailleuses indépendantes de l'économie informelle, et s'adresse principalement aux travailleurs et travailleuses migrants salariés dans les établissements de l'économie informelle (Moussié, 2016). Soucieux de répondre au besoin croissant de services de garde d'enfants de qualité, le gouvernement thaïlandais collabore avec des agences des Nations Unies, telle l'UNICEF, afin de mettre en place des services de garde d'enfants financièrement abordables et de qualité, pour les enfants de moins de trois ans (UNICEF, 2019a).

La qualité des services non agréés de garde d'enfants à domicile est très inégale, et ce pour différentes raisons. Ces structures échappant à la réglementation; les exigences minimales en matière de formation du personnel et d'infrastructures n'y sont pas appliquées. Parce qu'elles sont établies dans des quartiers dont les résidents ont de faibles revenus, les services et les équipements de base y font parfois défaut: ainsi, dans un quartier défavorisé de Durban, les travailleuses se plaignent que les chemins de terre

deviennent boueux lorsqu'il pleut, ce qui les rend trop glissants pour emmener leurs enfants à la garderie. En outre, les préposés de ces établissements sont tous des travailleurs et travailleuses informels à leur compte, des travailleurs et travailleuses familiaux ou des bénévoles non rémunérés; ils ne bénéficient d'aucune protection sociale et professionnelle, et, le plus souvent, ne possèdent pas la formation ou les qualifications prescrites par les politiques nationales de DPE pour être employés dans un centre agréé. Cependant, ces structures offrent un service essentiel dans les collectivités mal desservies sur ce plan, notamment pour les femmes qui n'ont pas les moyens de placer leurs enfants dans un centre agréé.

Garde à domicile – Service agréé

Les services agréés de garde à domicile peuvent offrir des soins de qualité aux enfants et constituent une solution de rechange viable aux structures d'accueil plus formelles. Dans les pays à revenu élevé (Belgique, Danemark, Finlande, France, Islande, Suède, etc.), les services de garde d'enfants à domicile bénéficient de subventions publiques (OCDE, 2016). Au Mexique, le gouvernement encourage les services (communautaires et à domicile) de garde d'enfants pour les femmes qui ne peuvent inscrire leurs enfants dans les garderies financées par les cotisations de sécurité sociale parce qu'elles n'émargent pas à ce régime. En 2007, le gouvernement a mis en place le programme *PEI* (*Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos*) pour inciter les femmes à intégrer le marché du travail. Offrant des services de garderie aux femmes, aux pères célibataires ou aux chargés de famille ayant de faibles revenus, qui travaillent, cherchent un emploi ou étudient, ce programme s'adresse aux enfants âgés de 1 an à 3 ans et 11 mois, et aux enfants handicapés âgés de 1 an à 5 ans et 11 mois. Le gouvernement verse jusqu'à 950 pesos mexicains (*MXN*) (45 \$ E.-U.) par mois et par enfant, ou 1 800 *MXN* (92 \$ E.-U.) pour les enfants handicapés; cette subvention est versée directement aux préposés à la garde des enfants, et les parents sont censés payer le solde des frais mensuels (Mexique, *SEDESOL*, 2017). En 2017, le *PEI* comptait 9 399 bénéficiaires (à domicile ou dans la communauté), et concernait 310 968 parents et chargés de famille et 327 854 enfants, soit 39 % de la population cible (Mexique, *CONEVAL* et *SEDESOL*, 2018). En 2018, le nombre de bénéficiaires a régressé, n'atteignant que 290 957 parents et chargés de famille (*ibid.*).

Le *PEI* offre également des subventions aux femmes ou aux

groupes communautaires qui veulent établir leur propre structure de garde d'enfants à domicile ou au sein de la communauté (OCDE, 2017). Les femmes qui souhaitent mettre en place ce type de service à domicile sont admissibles à une subvention gouvernementale de 70 000 *MXN* (3 550 \$ E.-U.) pour aménager les locaux, acheter du matériel ludique et éducatif, payer les assurances et les autres coûts (Mexique, *SEDESOL*, 2017)³. Pour y avoir droit, elles doivent avoir complété le cycle d'études secondaires, obtenir une accréditation nationale comme garde d'enfants et réussir un test psychologique (*ibid.*). Selon une évaluation réalisée en 2011, 81 % des femmes qui se sont prévalu de ce programme avaient une expérience préalable dans le secteur de la garde d'enfants (Ángeles *et al.*, 2011). Elles ont le droit de s'occuper d'au plus dix enfants, mais doivent engager une assistante dès qu'elles en gardent plus de huit. Les rémunérations varient d'un établissement à l'autre, mais les salaires des assistantes sont généralement faibles, soit en moyenne 2 050 *MXN* (189 \$ E.-U.) par mois en 2007 (Staab et Gerhard, 2010). A titre de comparaison, en 2010, le salaire moyen des personnes qui ont eu recours à ces services était de 2 865 *MXN*, soit 244 \$ E.-U. (Ángeles *et al.*, 2011). Ces chiffres sont révélateurs de certaines difficultés liées à ce programme, à savoir la formation du personnel, les niveaux de rémunération et la qualité de l'offre. Le faible niveau de rémunération des travailleurs et travailleuses de ce secteur ayant une expérience préalable donne à penser que ce programme pourrait avoir un effet pervers, à savoir qu'il tirerait vers le bas les salaires payés et les qualifications exigées dans le secteur public de la garde d'enfants (Staab et Gerhard, 2010). En outre, la plupart des préposés du *PEI* étant des travailleurs et travailleuses indépendants, ils ne sont pas inscrits au régime de sécurité sociale et ne sont pas membres de syndicats représentant d'autres spécialistes du développement de la petite enfance.

Le cas du Mexique illustre les inégalités entre les travailleurs et travailleuses des économies formelle et informelle en ce qui concerne le droit aux services de garde d'enfants. Aux termes de la loi sur la Sécurité sociale de 1973, les femmes qui travaillent dans l'économie formelle ont droit à des services institutionnels de garde d'enfants pour les enfants âgés de 43 jours à 4 ans (OCDE, 2017). En revanche, les travailleuses de l'économie informelle ne bénéficient pas de cette loi car elles sont exclues du régime de sécurité sociale. Le *PEI* n'ayant jamais été institué en vertu d'une loi garantissant des services adéquats de garde d'enfants aux travailleuses de l'économie informelle, le gouvernement peut cesser de le financer à tout moment (Staab et Gerhard, 2010). De fait, il a

³ En 2010, la contribution moyenne du gouvernement s'établissait à 65 % du coût total du service, et les parents payaient les 35 % restants (Staab et Gerhard, 2010).



annoncé en 2019 qu'il réduirait le financement du programme, et y substituerait des paiements de transfert en espèces pour soutenir les ménages à faibles revenus ayant de jeunes enfants. Si elles sont privées de subventions publiques, ces garderies à domicile devront cesser leurs activités, car les parents ne pourront pas couvrir l'intégralité des frais.

Garderies privées à but lucratif – Service agréé

On pourrait envisager d'offrir des services privés de garde d'enfants, à but lucratif, aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Toutefois, les exemples relevés à Accra (Ghana) soulignent certaines des difficultés auxquelles font face les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle à cet égard, à savoir le coût prohibitif et la qualité inégale de ces services. Dans les villes du Ghana, les femmes sont plus présentes que les hommes dans l'économie informelle, où elles travaillent essentiellement dans le commerce (Budlender, 2011); on estime que 80 % des vendeurs ambulants et des commerçants de marché sont des femmes. Sur les 42 marchés d'Accra, il n'existe que sept garderies pour les nombreuses femmes qui travaillent comme *kayayeis* (porteuces), vendeuses ambulantes ou commerçantes (Boateng-Pobee, 2018). Trois d'entre elles sont des établissements privés à but lucratif, et toutes trois sont inscrites auprès des services municipaux chargés de délivrer les licences annuelles et de régler les garderies. Chaque année, plusieurs ministères (santé, éducation, travail social et environnement) y effectuent des visites de contrôle pour vérifier la santé, la nutrition, les résultats scolaires et la sécurité des enfants.

Les garderies privées accueillent les enfants âgés de six mois à six ans. Cependant, la plupart d'entre elles sont trop chères pour les *kayayeis* et les commerçantes ambulantes, même si elles sont situées à des endroits facilement accessibles, sur les marchés ou à proximité. Elles se financent entièrement avec les frais payés par les parents, et ne bénéficient d'aucun soutien financier de la municipalité ou de l'Association des commerçants du marché (cette dernière offre des espaces de commerce en échange d'un loyer). Les frais trimestriels de garderie s'élèvent à 200 cedi ghanéens (*GH¢*) (36 \$ E.-U.), soit 2 *GH¢* par jour (0,4 \$ E.-U.). S'y ajoutent d'autres frais pour les repas quotidiens, un uniforme et du matériel pédagogique (cahiers, crayons, etc.). En moyenne, les frais quotidiens d'utilisation s'élèvent à 5 *GH¢* (0,9 \$ E.-U.), ce qui peut représenter la moitié du revenu quotidien des *kayayeis* situées au bas de l'échelle des revenus, qui gagnent entre 8 et 10 *GH¢*, soit 1,4 - 1,8 \$ E.-U. (Moussié, 2017). Ces garderies accueillent les enfants dont les parents ont les moyens de payer ces frais. Par conséquent, bien qu'elles soient établies sur les marchés ou à proximité, elles ne s'adressent pas nécessairement aux commerçantes de l'économie informelle, dont les revenus sont trop faibles et irréguliers.

Étant donné le coût de ces garderies, la plupart des commerçantes de l'économie informelle ne peuvent y envoyer leurs enfants que trois ou quatre jours par semaine, ou doivent les en retirer lorsqu'elles n'ont pas les moyens de payer les frais quotidiens, ce qui risque de perturber le processus d'apprentissage des enfants, notamment ceux âgés de 3 à 5 ans. Cela signifie également que les enfants restent avec leur mère au travail les autres jours de la semaine. Des garderies de qualité influent positivement sur le développement des enfants et sur les revenus des commerçantes de l'économie

informelle, mais le bénéfice que les enfants en retirent est amoindri s'ils ne peuvent les fréquenter régulièrement.

Pour couvrir leurs frais de fonctionnement, les garderies font parfois appel à un personnel qui ne possède pas les qualifications exigées par la politique ghanéenne de soins et de développement de la petite enfance (*ECCD*) et accueillent plus d'enfants que le ratio personnel/enfants prescrit (Ghana, 2004). Les enseignants sont censés détenir un diplôme d'éducation de la petite enfance et les personnes chargées de garder les enfants doivent au moins avoir suivi une formation en cours d'emploi. Leurs salaires varient entre 200 et 250 *GH¢* (41-52 \$ E.-U.), tandis que des personnes plus qualifiées exigeraient 500 *GH¢* par mois (104 \$ E.-U.). Autrement dit, la plupart de ces travailleurs et travailleuses gagnent moins que le salaire quotidien minimum, soit 9,68 *GH¢* (2 \$ E.-U.) (Boateng-Pobee, 2018). Les garderies privées visitées par l'organisation WIEGO ne respectaient pas le ratio personnel/enfants défini dans la politique *ECCD* nationale (1:8). En moyenne, ces centres accueillaient 62 nourrissons, bébés et jeunes enfants pour six enseignants, dont le directeur du centre et un cuisinier (*ibid.*).

Garderies gérées par une ONG ou une association communautaire

Dans de nombreux pays de l'hémisphère Sud, les gouvernements encouragent la mise en place de garderies gérées par une ONG ou une association communautaire, ou pour les ménages à faible revenu (Neuman, McConnell et Kholowa, 2014; Rao et Pearson, 2007). La participation des gouvernements au financement de ces structures, et leur degré de réglementation, varient considérablement d'un pays à l'autre, ce qui influe sur la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services. Un exemple pris en Indonésie illustre comment les garderies gérées par une ONG ou une association communautaire peuvent répondre aux besoins spécifiques des parents qui travaillent – notamment les mères. En 2001, le gouvernement indonésien a créé une unité spécialisée au sein du ministère de l'Éducation nationale, à savoir la Direction de l'éducation de la petite enfance; chargée de l'éducation non formelle, elle a élargi et intégré les services de développement de la petite enfance pour les jeunes enfants de 0 à 6 ans (UNESCO, 2005), y compris les jardins d'enfants *Taman Kanak-Kanak et Raudhatul Atfal (TK/RA)* destinés aux enfants âgés de 4 à 6 ans, les groupes ludiques *Kelompok Bermain (KB)* pour les enfants âgés de 2 à 4 ans, et les garderies *Taman Penitipan Anak (TPA)* pour les enfants âgés de trois mois à six ans.

Destinées aux parents et aux chargés de famille qui travaillent, les garderies *TPA* sont installées à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail – plantations, marchés, usines et bureaux; elles s'adressent aux travailleurs et travailleuses des économies formelle et informelle et à tous les groupes de revenus (UNESCO, n.d.). Elles sont ouvertes 8 à 10 heures par jour et sont généralement gérées par des fondations privées locales, des organisations d'entraide communautaire, des entreprises qui possèdent et gèrent des plantations et des entrepreneurs privés. Certaines ONG et fondations, nationales ou internationales, fournissent parfois les infrastructures et les ressources nécessaires, ainsi qu'une formation et un soutien technique continu aux enseignants (*ibid.*). Ces derniers doivent avoir complété leurs études secondaires et être titulaires d'un diplôme d'éducation de la petite enfance; les personnes qui

s'occupent des enfants doivent détenir un diplôme d'études secondaires, conformément aux exigences de formation et de qualification définies par le ministère de l'éducation (*BAPPENAS* et *BIT*, 2015). Une évaluation menée par l'Agence nationale pour le développement (*BAPPENAS*, 2013) révèle que, dans les services informels de développement de la petite enfance, 51 % des éducateurs reçoivent un salaire, 32 % bénéficient d'une rétribution financière et 17 % sont des bénévoles non rémunérés. Ces chiffres font écho aux constatations pré-occupantes faites lors d'autres évaluations de garderies communautaires en ce qui concerne les forts taux de roulement du personnel, ainsi que la faible motivation des préposés mal rémunérés et des bénévoles – essentiellement des femmes (Neuman, McConnell et Kholowa, 2014).

L'Indonésie a connu une augmentation rapide du nombre de prestataires de services de développement de la petite enfance – de 62 352 à 231 673 entre 2002 et 2017 (UNESCO, 2005; Yulindrasari, 2018). Toutefois, une grande partie de cette augmentation concerne les jardins d'enfants et les groupes ludiques destinés aux enfants de 4-5 ans, plutôt que les garderies pour les nourrissons et les tout-petits (Hasan, Hyson et Chang, 2013). En 2017, l'Indonésie comptait 120 886 jardins d'enfants et 84 538 groupes ludiques, mais seulement 3 124 garderies. Dans tous les services de développement de la petite enfance, l'expansion se fait par l'intermédiaire des services privés à but lucratif, des ONG et des organisations communautaires; 99 % d'entre eux sont financés par des fonds privés, et seulement 1 % par le gouvernement (Yulindrasari, 2018).

Les tendances constatées dans le secteur du DPE en Indonésie montrent que, malgré l'expansion rapide des structures d'éducation pré-primaire pour les enfants âgés de 4 à 5 ans, les autorités ont beaucoup moins investi de fonds publics dans les services de garde d'enfants âgés de 0 à 3 ans (BIT, 2018a). La dépendance à l'égard des ONG et des groupes communautaires, et l'absence de subventions publiques, entraînent une répartition inégale et inéquitable des services de garde d'enfants. Elles exercent également de très fortes pressions sur les gouvernements, qui doivent contrôler et réglementer une multitude de prestataires de services afin de garantir le respect des normes de qualité et la protection du travail. Il en résulte de profondes disparités en ce qui concerne l'accessibilité et la qualité des services de garde d'enfants – et ce, pour toutes les catégories de revenus et dans toutes les régions d'Indonésie. Bien qu'on ne dispose pas de données concernant spécifiquement

les centres de garde d'enfants, les recherches montrent que les enfants des ménages du quintile supérieur de revenus ont 1,5 fois plus de chances de suivre un enseignement pré-primaire que les enfants du quintile inférieur (OCDE et *BAD*, 2015). Dans ce dernier groupe, près de 52 % des enfants ne suivent aucune forme d'éducation pré-primaire.

Garderies coopératives

Comme on l'a vu dans les exemples ci-dessus, les personnes qui travaillent dans le secteur de la garde d'enfants sont mal rémunérées et ne bénéficient d'aucune protection sociale ou en matière de travail; la plupart d'entre elles sont confinées à l'économie informelle. Les structures coopératives constituent une solution de rechange aux garderies privées à but lucratif, et aux garderies gérées par une ONG ou une association communautaire, parce qu'elles favorisent l'appropriation et la participation des travailleurs et des usagers de cette forme de service. Dans le monde entier, les coopératives représentent une modalité innovante de prestation de soins à autrui – ancrée dans les valeurs de justice sociale, d'équité, de démocratie et de travail décent pour tous – tant en ce qui concerne la garde des enfants que les soins aux personnes âgées (BIT, 2016; BIT, 2017a).

En réponse aux revendications de ses membres, le syndicat *SEWA* (*Self-Employed Women's Association*), qui compte près de deux millions de travailleuses dans l'économie informelle indienne, a créé la coopérative *Sangini Child Care Workers' Cooperative* à Ahmedabad en 1986 (Alfers et Arora, 2016). Cette coopérative, qui gère 13 garderies accueillant 350 à 400 enfants âgés de 0 à 6 ans, dont 33 % ont moins de deux ans, propose une approche intégrée de la garde d'enfants, en veillant à ce qu'ils reçoivent une éducation de base et des compétences sociales, une nutrition adéquate et des services de santé élémentaires. Les garderies sont ouvertes de 9 heures à 17 heures pour s'adapter aux horaires de travail des parents. La plupart des mères qui travaillent (64 %) et ont recours aux centres *SEWA* déclarent avoir pu augmenter leur nombre d'heures de travail grâce au soutien de ces centres (*Association for Stimulating Know-How*, 2011).

Les membres de la coopérative sont les personnes qui s'occupent des enfants (*balsevikas*) et les mères dont les enfants fréquentent les garderies (BIT et *WIEGO*, 2018). La coopérative compte 624 membres, dont des éducateurs, des assistantes et des parents d'enfants, ainsi que 26 préposés. Trois



agents administratifs gèrent ses activités. Les membres de la coopérative élisent tous les trois à cinq ans un conseil d'administration, composé d'animateurs et de parents. Le contrôle démocratique des coopératives par leurs membres est un élément essentiel, garant de la qualité des services rendus et de la confiance des usagers envers les prestataires (BIT GED/COOP, 2016). Le conseil d'administration se réunit une fois par mois pour planifier et gérer les activités de la coopérative, traiter tout problème soulevé lors des réunions parents-enseignants ou lors de l'assemblée générale mensuelle des *balsevikas*, et veiller au respect du règlement financier. Le conseil est également chargé de fixer les frais d'utilisation des services de la garderie et se base pour ce faire sur le coût estimatif des soins et de l'alimentation d'un enfant à domicile.

Chaque centre peut accueillir jusqu'à 30 enfants, et emploie au moins deux préposés. En moyenne, le fonctionnement d'un centre coûte entre 20 000 et 25 000 roupies indiennes (*INR*) par mois (300 - 400 \$ E.-U.), ce qui couvre le salaire de deux préposés, le loyer, le coût des fournitures (nourriture et médicaments), ainsi que les frais de supervision et de gestion. En outre, les coûts de mise en place représentent environ 25 000 *INR* (400 \$ E.-U.), ce qui comprend les consultations initiales au sein de la communauté et l'achat de l'équipement nécessaire, comme les berceaux, les jouets et les supports éducatifs (BIT et WIEGO, 2018). Les parents paient une redevance mensuelle de 175 *INR* (2 \$ E.-U.) par enfant, qui couvre environ 17 % des frais de fonctionnement mensuels. Le revenu quotidien moyen des ceux qui ont recours aux services de la garderie est estimé entre 50 et 200 *INR* (0,69 - 2,70 \$ E.-U.) (Alfers et Arora, 2016). Les travailleurs et travailleuses n'ayant pas les moyens de payer plus, la garderie dépend également pour sa survie des revenus tirés d'autres structures coopératives du SEWA, des donations et des subventions publiques, comme celles qui sont versées dans le cadre du *Rajiv Gandhi National Crèche Scheme*.

Les *balsevikas* sont membres du SEWA et résident également dans les communautés où les garderies sont implantées, ce qui renforce la confiance des parents dans le service. La coopérative ne peut pas se permettre d'offrir plus que le salaire minimum aux travailleurs et travailleuses des garderies, mais ces derniers éprouvent un fort niveau de satisfaction professionnelle car ils sont respectés dans la communauté. En moyenne, la plupart des personnes qui s'occupent des enfants travaillent dans la coopérative depuis plus de 15 ans, et bénéficient des services d'autres structures coopératives gérées par le SEWA, par exemple une banque, un régime d'assurance maladie et des services de santé communautaires. La coopérative joue également un rôle plus global dans la communauté, dans la mesure où les centres servent de point d'accès public pour les vaccinations, les soins de santé primaires et les conseils nutritionnels aux parents. Les *balsevikas*, qui bénéficient d'une formation continue sur-le-tas, forment également d'autres intervenants dans le cadre du Programme de développement intégré de l'enfant (ICDS), et s'efforcent d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics pour les travailleuses de l'économie informelle.

Garderies financées par les employeurs

Les employeurs sont de plus en plus convaincus que l'investissement dans des services de garde d'enfants pour les employés est bon pour leurs affaires, et se traduit par une réduction de l'absentéisme et des taux de rotation, ainsi qu'une meilleure

productivité (BIT, 2010; SFI, 2017). Les services de garde d'enfants financés par l'employeur viennent compléter le congé parental et les autres types de prestations dont bénéficient les travailleurs et travailleuses qui ont de jeunes enfants; ils leur offrent une solution viable, permettent aux mères de poursuivre l'allaitement maternel et garantissent un environnement sûr et stimulant pour leurs enfants pendant qu'ils travaillent. Les centres de garde d'enfants financés par l'employeur sont parfois ouverts aux travailleurs et travailleuses salariés réguliers de l'économie informelle, lorsqu'ils sont embauchés par les plantations ou les entreprises de l'économie formelle (BIT, 2010; UNICEF, 2019b). Toutefois, il est difficile d'étendre cette forme de service de garde d'enfants à la plupart des autres travailleurs et travailleuses de l'économie informelle qui travaillent à leur compte, sont entrepreneurs dépendants, ou contribuent à l'exploitation d'une entreprise familiale (BIT, 2018b).

Les «Crèches itinérantes» (*Mobile Creches*), structures associées aux sites de construction sont un bon exemple de participation des entreprises du secteur du bâtiment aux frais de garde d'enfants des travailleurs et travailleuses indépendants de l'économie informelle. Ces travailleurs du bâtiment, essentiellement des migrants, sont assimilés à des entrepreneurs dépendants. L'ONG *Mobile Creches* collabore avec les promoteurs et les entrepreneurs immobiliers, d'autres ONG prestataires de services et le gouvernement, pour mettre en place et gérer des services de garderie pour les enfants de ces travailleurs et travailleuses. Suite aux actions de sensibilisation menées par *Mobile Creches*, le gouvernement indien a adopté en 1996 la loi sur les Travailleurs du bâtiment et autres travailleurs de la construction, qui prévoit la perception d'un prélèvement d'un à deux pour cent du chiffre d'affaires du projet, afin de financer des initiatives spécifiques pour les travailleurs et leurs enfants (Bajaj et Sharma, 2016). Les entreprises du secteur du bâtiment sont donc légalement tenues d'offrir des structures d'accueil aux enfants des travailleurs, même si ces derniers ne sont pas dans une relation de travail classique avec l'employeur. *Mobile Creches* collabore avec les entreprises du bâtiment pour former les prestataires de services de garde d'enfants, si une entreprise souhaite créer sa propre garderie, ou l'aide à en sous-traiter certains volets à elle-même et à d'autres ONG, tout en fournissant des fonds, des infrastructures et une supervision administrative. *Mobile Creches* peut fournir le service de garde d'enfants elle-même, ou former les employés d'autres ONG afin qu'ils fournissent des services de garde d'enfants aux travailleurs du bâtiment. Cet exemple montre que, lorsqu'un employeur est identifiable – même au sein de l'économie informelle –, il est possible de le contraindre juridiquement à offrir des services de garde d'enfants aux travailleurs et travailleuses indépendants et à leurs enfants. L'État conserve un rôle dans la réglementation, et doit veiller à ce que la contribution de l'employeur (fixée en fonction de son chiffre d'affaires) serve effectivement à financer les services de garde d'enfants pour les ménages à faible revenu. Les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle font partie intégrante de l'économie formelle et contribuent aux bénéfices réalisés par les entreprises de ce secteur d'activité (Chen, 2012).

Selon la Banque mondiale (2019), la législation de 26 pays sur 189 contraint les employeurs à offrir des services de garde d'enfants à leurs employés, ou à les aider financièrement. La mise en place de tels services résulte dans certains cas de politiques adoptées volontairement par l'employeur, ou en

application de la réglementation publique. Elle peut aussi être le fruit des négociations collectives, comme dans le cas de la *SOCFINAF*, une entreprise exportatrice de café au Kenya, qui en constitue un bon exemple. La convention collective entre le *KPAWU* (*Kenya Plantation and Agricultural Workers' Union*) et la *SOCFINAF* dispose que cette dernière doit offrir des services de garde d'enfants aux travailleurs permanents de la plantation et aux membres de la communauté, et embaucher un enseignant (BIT, 2010). Les préposés de la garderie peuvent adhérer au syndicat et bénéficier de la convention collective; leur salaire mensuel, égal à celui des employés de la plantation, se situe dans la fourchette inférieure des rémunérations du secteur du DPE, soit 71 \$ E.-U. (BIT, 2010). Ils bénéficient de prestations de sécurité sociale et d'autres protections du travail, notamment: assurance maladie, régime de retraite, indemnités de licenciement, congés de maternité et d'allaitement, allocation de logement, indemnités de transport et de subsistance pour les congés annuels.

N'étant plus tenues de porter leur enfant sur le dos au travail, les cueilleuses de café sont plus productives et réalisent les mêmes taux de cueillette que les hommes. Le service de garde d'enfants est également ouvert aux femmes de la communauté, ce qui leur permet de chercher un emploi ou de se faire embaucher comme travailleuses saisonnières dans les plantations. Etant donné que les travailleurs permanents ont priorité et que le nombre de places en garderie est limité, la plupart des travailleurs migrants saisonniers – qui se comptent par milliers pendant les périodes de récolte du café – n'en bénéficient pas. Ce traitement différencié amène à se demander comment les travailleurs migrants pourraient être représentés sur un pied d'égalité avec les travailleurs permanents, et bénéficier des droits et services prévus dans les conventions collectives. Comme les travailleurs migrants du secteur du bâtiment en Inde, ces travailleurs sont des entrepreneurs économiquement dépendants, statut qui les rend vulnérables et les expose, ainsi que leurs enfants, à des risques accrus.

Services publics de garde d'enfants

Les services publics de garde d'enfants peuvent aider les travailleuses de l'économie informelle car ils constituent une

solution de rechange aux autres types de garderie, où les frais d'utilisation (même modestes) constituent souvent un obstacle. Les pays de l'hémisphère Sud ont mis en place diverses formes de services publics de garde d'enfants. Par exemple, en 1974, le gouvernement de l'Inde a mis en place le *Integrated Child Development Service (ICDS)*, considéré comme le plus grand programme public de DPE au monde. D'autres gouvernements d'Amérique latine (p. ex. Chili, Équateur, Pérou et Uruguay) ont également pris des mesures en ce sens.

L'Équateur a réalisé des avancées majeures dans ce domaine, conformément à l'engagement pris en 2006 d'offrir des services universels d'éducation de la petite enfance – y compris des services de garderie et d'éducation préscolaire – aux enfants de moins de cinq ans. Le gouvernement a augmenté les dépenses consacrées à l'éducation de la petite enfance, qui sont passées de 0,28 à 0,64 % du PIB entre 2008 et 2014 (*Early Childhood Workforce Initiative*, 2019), de telle sorte que le recours aux services de garde d'enfants a été multiplié par six en une décennie (Araujo, López-Boo et Puyana, et al., 2013). L'expansion rapide de ces services pour les enfants âgés de 1 à 3 ans issus de ménages à faibles revenus repose à la fois sur l'intervention publique et celle des ONG, et l'action communautaire. Le programme *Centros de Desarrollo Infantil*, auparavant appelé *Centros Infantiles del Buen Vivir*, est coordonné par le ministère de l'Intégration économique et sociale (*MIES*) en collaboration avec les gouvernements locaux. La plupart des centres sont gérés dans le cadre d'accords conclus avec des tiers – gouvernements locaux, ONG, groupes communautaires, églises, etc. – qui perçoivent des subventions publiques pour couvrir leurs frais de fonctionnement (Araujo et al., 2015). Certains centres demandent une contribution supplémentaire aux parents s'ils proposent des activités ou des infrastructures complémentaires. Ils offrent des services à temps partiel et à temps plein, ainsi qu'une large amplitude horaire pour répondre aux besoins des parents et des tuteurs qui travaillent.

Les évaluations de ce programme national ont révélé certaines lacunes dans la qualité des services, liées au manque d'infrastructures et de supports d'apprentissage adéquats, aux faibles ratios personnel/enfants et aux connaissances insuffisantes des travailleurs et travailleuses en matière de



développement et d'éducation de la petite enfance (*ibid.*). Avant même que les évaluations soient complétées, le gouvernement a entrepris plusieurs réformes pour remédier aux problèmes constatés. En 2013, il a embauché 3 000 travailleurs et travailleuses supplémentaires pour rééquilibrer les ratios personnel/enfants. Il s'efforce également d'améliorer le niveau de compétences professionnelles des employés du secteur; dorénavant, les coordonnateurs de centres de garde d'enfants doivent être titulaires d'un diplôme d'études post-secondaires en éducation de la petite enfance, et posséder au moins un an d'expérience professionnelle dans la direction d'activités de DPE (*Early Childhood Workforce Initiative, 2019*). Les coordonnateurs sont responsables des activités d'éducation et de soins aux enfants, ainsi que de l'administration et de la gestion des centres; ils supervisent plusieurs assistants, qui doivent prendre soin d'au plus dix enfants. D'ici à 2017, le gouvernement a pour objectif d'embaucher 10 000 nouveaux assistants (*ibid.*). Ces derniers devraient également être titulaires d'un diplôme d'études supérieures, mais bon nombre d'entre eux n'ont complété que le cycle secondaire; le gouvernement a donc mis en place un programme de formation continue, qui leur permet d'obtenir un diplôme universitaire technique tout en travaillant. Les coordonnateurs et les assistants peuvent également suivre une formation continue dans le cadre de

«cercles d'étude», qui encouragent l'auto-réflexion et l'apprentissage interactif entre pairs.

Ces diverses mesures de formation ont amélioré les niveaux de qualification des assistants de garderie, qui étaient auparavant considérés comme des bénévoles et ne percevaient qu'une rémunération modeste, et rehaussent leur statut (Staab, 2018). En 2015, les coordonnateurs et les assistants percevaient en moyenne 534 \$ et 434 \$ E.-U. par mois, respectivement. Désormais, les travailleurs et travailleuses du secteur de la garde d'enfants gagnent au moins le salaire minimum et émargent au régime de sécurité sociale. D'autres réformes visent à améliorer la qualité des services, à savoir une attention particulière portée aux enfants de 0 à 3 ans, et des visites d'inspection régulières du MIES dans les centres existants. S'ils ne satisfont pas aux normes de qualité, ils ne perçoivent plus de subventions publiques pour couvrir leurs frais de fonctionnement. Bon nombre d'entre eux ont été sommés de se conformer aux normes, faute de quoi ils devraient cesser leurs activités (Araujo et al., 2015). En outre, le MIES a confié au ministère de l'Éducation la responsabilité des enfants âgés de 4 à 5 ans (initialement du ressort des centres de garde d'enfants) afin de réduire la pression sur les ressources et d'investir davantage dans les services aux enfants âgés de 0 à 3 ans.



3. ENSEIGNEMENTS POLITIQUES. EXTENSION DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS AUX TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE

La typologie et les brèves études de cas présentées ci-dessus mettent en évidence les lacunes existantes en ce domaine, et les stratégies que pourraient mettre en place les gouvernements, les organisations de travailleurs et d'employeurs et les autres acteurs de la société civile pour établir des services de garde d'enfants de qualité à l'intention des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle, qui occupent un emploi à temps partiel ou temporaire, ou ont le statut de travailleur autonome économiquement dépendant. Si de nombreux gouvernements ont désormais mis en place des stratégies nationales de développement de la petite enfance, beaucoup reste à faire pour financer et mettre en œuvre ces stratégies, de manière à ce qu'elles se traduisent par des interventions concrètes et des emplois de qualité dans le secteur des soins pour autrui (Neuman et Deverececeli, 2012; BIT, 2018a).

Les travailleurs et les travailleuses doivent faire entendre leur voix

L'accent mis sur les droits de l'enfant et les résultats en matière de santé, de nutrition et d'éducation dans les politiques de développement de la petite enfance tend à occulter le droit des femmes à un travail décent et à l'égalité des chances et de traitement, qui peut être renforcé par une offre de services de garde d'enfants de bonne qualité (Staab, 2018; BIT, 2018a). Les travailleuses – tant comme utilisatrices que prestataires de ces services – sont marginalisées dans les débats sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement de la petite enfance, où leur voix n'est pas entendue. Néanmoins, les travailleurs et travailleuses des économies formelle et informelle expriment des demandes et des attentes claires, à savoir des services de garde d'enfants de qualité, et ce, dans tous les secteurs d'activité économique (Alfers, 2016; UNICEF, 2016). Les recherches montrent que les travailleuses ayant de faibles revenus recourent aux services de garde d'enfants lorsqu'ils sont disponibles, abordables et accessibles, et si elles font confiance aux préposés et à la qualité des services offerts. Le degré de participation des parents et des chargés de famille dans la gestion des garderies est ici le facteur clé, qui permet d'instaurer la confiance et d'améliorer la qualité des services offerts, comme le montre l'exemple de la garderie coopérative *SEWA*. Les porteurs, les vendeurs ambulants et les commerçants de marché d'Accra souhaiteraient également avoir leur mot à dire sur la gestion

des garderies privées et publiques (Boateng-Pobee, 2018). Cette participation peut prendre diverses formes, en fonction du type de service concerné: association parents-enseignants; représentation officielle dans les structures gouvernementales locales ou nationales, et dans les institutions de sécurité sociale; ou adhésion comme partenaire à part entière dans une garderie coopérative. Plus les travailleuses de l'économie informelle feront entendre leur voix, plus les services offerts répondront à leurs besoins, à la fois comme travailleuses et comme principales dispensatrices des soins aux jeunes enfants, plutôt que de se voir reléguées dans une catégorie réductrice – «les pauvres» (Alfers et Moussié, 2019).

Le paragraphe 21 de la recommandation (n° 204) de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, invite les Membres à encourager la prestation de services de garde d'enfants et d'aide à la personne, ainsi que l'accès à ces services, afin d'offrir des possibilités aux femmes en matière d'entrepreneuriat et d'emploi, et de permettre la transition vers l'économie formelle. Pour ce faire, il est essentiel de mettre en place des dispositifs de formalisation pour les travailleuses de l'économie informelle qui ont charge d'enfants. Le manque de services de garde d'enfants peut entraver l'accès des femmes au travail décent, tout comme le secteur de la garde d'enfants, sans investissements publics suffisants, peut reléguer les femmes dans des formes de travail informel précaire et mal rémunéré.

Responsabilité de l'État et financement public

Le concept de couverture universelle est au cœur de toute démarche d'extension des services de garde d'enfants aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Toutes les personnes qui ont besoin de services de garde d'enfants de bonne qualité devraient y avoir accès, même s'il faut reconnaître que certaines choisiront d'autres options, par exemple faire garder leurs enfants à domicile ou les confier à un membre de la famille en qui elles ont confiance. L'État a une responsabilité globale essentielle: veiller à ce que les politiques et les services de garde d'enfants aient un champ d'application universel, et offrent des prestations équitables et adéquates aux enfants, aux femmes et aux hommes. Le rôle potentiel de l'État est multiple et complémentaire à cet égard: définir les normes de qualité de ces services; réglementer



efficacement les garderies privées et à but non lucratif; financer et offrir des services de garde d'enfants; et intervenir en sa qualité d'employeur des services publics de garde d'enfants (BIT, 2018a). Le gouvernement peut également prendre des dispositions pour prévenir les politiques de garde d'enfants mal conçues et mal appliquées, qui contribuent à creuser les inégalités.

Une double constatation ressort de la typologie et des études de cas exposées ci-dessus: la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de garderies de bonne qualité ont un coût substantiel, et les travailleurs et travailleuses ayant de faibles revenus ne peuvent se les permettre. Les pouvoirs publics peuvent les aider de différentes manières: prestation directe de services, comme en Équateur; octroi de subventions, comme pour la garderie coopérative *SEWA*; ou assistance pour la garde d'enfants à domicile, comme au Mexique. Selon les estimations de la Banque mondiale, 35 % des 189 pays étudiés versent des prestations publiques aux garderies privées. Cependant, la réglementation des services privés de garde d'enfants reste embryonnaire: une étude portant sur 100 pays montre que seuls 25 pays prescrivent un plafond pour le coût de la garde d'enfants, 46 ont fixé un ratio obligatoire personnel/enfants, et un peu plus de la moitié ont instauré un système de déclaration et réglementent les heures d'ouverture (Banque mondiale, 2019) ⁴.

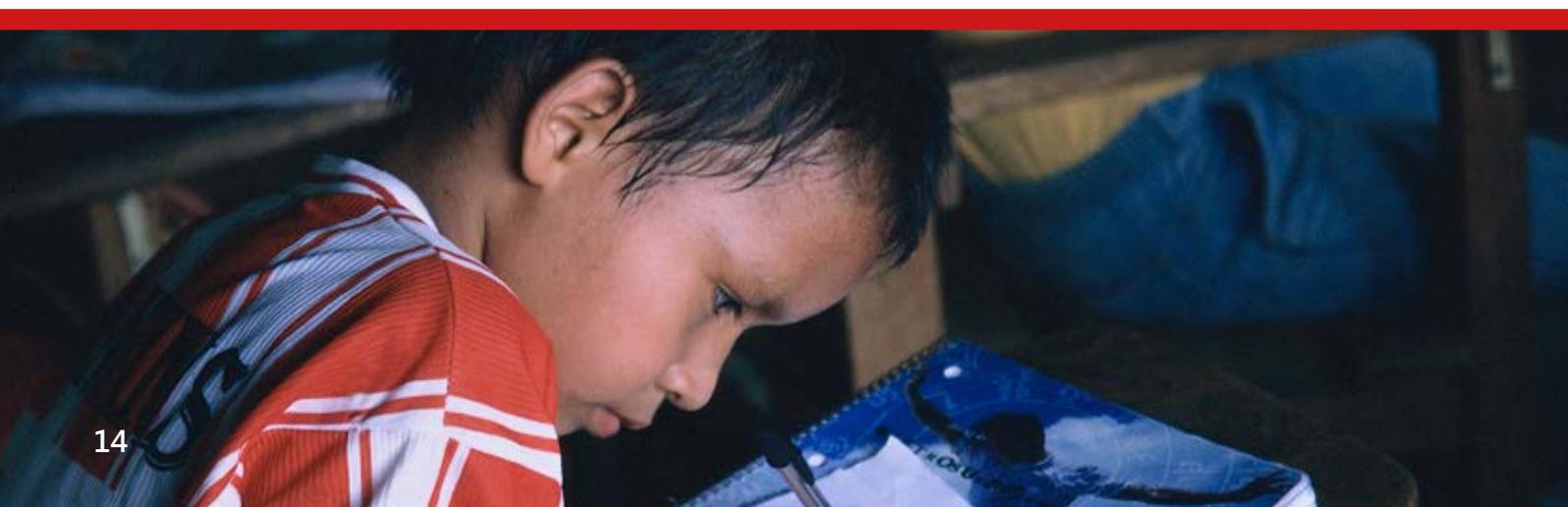
Lorsque le financement public est défaillant, la qualité des services s'en ressent: ratio personnel/enfants insuffisant; bas salaires des travailleurs et travailleuses; absence de possibilités de formation. La qualité des services de garde d'enfants dépendant en large partie du niveau et de la nature des interactions avec les personnes qui s'occupent des enfants, il est essentiel d'investir dans les travailleurs et travailleuses de la petite enfance (Araujo et al., 2015). L'insuffisance des investissements dans ce secteur est synonyme de forts taux de roulement du personnel et de mauvais résultats pour les enfants, comme le montre l'expérience des garderies de proximité gérées par des bénévoles non rémunérés (Neuman, McConnell et Kholowa, 2014). Par ailleurs, comme en Indonésie, des investissements insuffisants peuvent limiter l'expansion des réseaux de garderies et creuser les inégalités, et ne permettent pas d'offrir une solution de rechange réaliste en ce domaine.

L'intervention des pouvoirs publics peut également prendre la forme de réglementations concernant les infrastructures et le zonage. Après les salaires, le loyer est le deuxième poste de dépense pour l'exploitation d'une garderie en zone urbaine. En

raison du surpeuplement et de la présence d'établissements informels dans les zones urbaines, les autorités chargées d'élaborer les plans d'urbanisme éprouvent parfois des difficultés à préserver des espaces pour les garderies. Les municipalités peuvent donc jouer un rôle important à cet égard, en réservant des locaux à cette fin à proximité des lieux de travail informels, y compris les espaces publics comme les marchés, ou dans les quartiers pauvres et les établissements informels.

Le financement d'un système universel de garde d'enfants adapté aux besoins des femmes est une démarche ambitieuse, qui procure toutefois des avantages considérables. Les programmes plus ciblés sont peut-être moins coûteux pour le gouvernement, mais les données recueillies dans les pays à revenu élevé et intermédiaire montrent que des services universels gratuits sont plus susceptibles de bénéficier aux groupes défavorisés, comme les travailleuses de l'économie informelle et leurs enfants (Stewart, Gambaro et Rutter, 2015). Le BIT a défini un scénario optimal qui permettrait d'atteindre d'ici à 2030 les objectifs du développement durable (ODD) en matière d'éducation, d'égalité des genres et de travail décent; selon ses estimations, il faudrait créer quelque 36 millions d'emplois dans le secteur du développement de la petite enfance, y compris les services de garderie pour les enfants de 0 à 2 ans et d'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans (BIT, 2018a). Cela suppose un taux d'inscription de 50 % en garderie et de 100 % dans l'enseignement préscolaire. Idéalement, le ratio personnel/enfants devrait s'établir à 1:10 dans les garderies et à 1:15 dans l'enseignement préscolaire. Le salaire des travailleurs et travailleuses des services de garde d'enfants et des enseignants du niveau préscolaire dans les pays à revenu faible et intermédiaire représente 4,5 fois le PIB par habitant; dans les pays à revenu élevé, leur rémunération correspond au salaire moyen des travailleurs et travailleuses ayant complété des études supérieures. Si les investissements dans ce secteur se maintiennent à leur niveau actuel, 15,6 millions d'emplois y seront créés d'ici à 2030. Selon un scénario optimiste, cela représenterait 20,4 millions de nouveaux emplois décents dans ce secteur, pour un investissement que le BIT chiffre à 1,07 milliard de milliards de \$ E.-U., soit environ 1,1 % du PIB mondial (*ibid.*). Ramenées au niveau national, les projections de financement réalisées en Afrique du Sud, en Turquie et en Uruguay montrent qu'une partie des coûts liés au développement de services publics de garde d'enfants de qualité peut être compensée par l'augmentation des cotisations de sécurité sociale et des recettes fiscales liées aux nouvelles possibilités de travail décent (de Henau et al., 2019).

⁴ La section de la Société financière internationale (SFI) chargée des questions de genre collabore avec l'équipe «Les femmes, l'entreprise et le droit» du Groupe de la Banque mondiale, pour mener des recherches sur la «prise en charge des enfants». Une étude pilote récente examine les données relatives aux services de garde d'enfants financés par l'employeur dans 189 économies, et les données relatives aux normes de qualité et de sécurité dans 100 économies. Liste complète des données et économies concernées sur le site web «Les femmes, l'entreprise et le droit», <https://wbl.worldbank.org/en/resources>.



Les services de garde d'enfants: une composante du système de protection sociale

Les parents qui travaillent et les jeunes enfants bénéficient davantage de services de garde d'enfants de qualité si ces derniers s'inscrivent dans un ensemble de politiques sociales et de mesures de protection du travail, notamment la protection de la maternité, la couverture médicale et les allocations familiales (BIT, 2018a; ONU Femmes, 2019; UNICEF, 2019a). La décision prise par les autorités mexicaines, à savoir réduire le financement du *PEI* et le remplacer par des subventions en espèces, risque de compromettre les avantages que les travailleuses de l'économie informelle en retirent, car elles ont besoin à la fois du service et des subventions. Au niveau mondial, en 2015, les dispositifs de protection de la maternité – au moyen de prestations à caractère contributif ou non – ne couvraient que 41,1 % des mères ayant des nouveau-nés (BIT, 2017), chiffre qui masque d'importantes variations régionales, avec des taux de couverture allant jusqu'à 80 % en Europe et en Asie centrale, aussi peu que 33 % en Asie et dans le Pacifique, et plafonnant à 16 % en Afrique (*ibid.*). Les stratégies d'extension de la couverture sociale testées par les pays à revenu faible et intermédiaire font notamment appel à la création de régimes d'assurance sociale plus inclusifs, tenant compte de la capacité contributive des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Par exemple, le gouvernement de la Mongolie souhaite instaurer un régime universel de protection de la maternité par le biais d'un système d'assurance sociale pour les travailleurs salariés de l'économie formelle, auquel pourraient adhérer volontairement les personnes travaillant à leur compte, les éleveurs nomades et les travailleurs de l'économie informelle. En outre, les femmes enceintes et les mères d'enfants en bas âge bénéficient de prestations de maternité en espèces dans le cadre du régime de protection sociale, indépendamment de leurs cotisations au régime d'assurance sociale, de leur statut professionnel ou de leur nationalité (BIT, Département de la protection sociale, 2016). En règle générale, l'extension des régimes non contributifs de protection de la maternité permet d'atteindre une plus large part des travailleuses de l'économie informelle (*ibid.*). S'agissant des prestations pour enfants, bien qu'une grande partie des politiques en ce domaine soit axée sur l'extension des prestations conditionnelles, ciblées ou universelles, les taux de couverture restent faibles dans les régions à fort taux d'emploi informel. À l'échelon mondial, près des deux tiers des enfants – soit 1,3 milliard d'enfants, dont la plupart vivent en Afrique et en Asie – ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale (BIT, 2017).

Vers la formalisation

Les Directives de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance (2014) définissent des normes et principes minima pour le recrutement, la formation, la rémunération et l'extension de la protection sociale aux différentes catégories de travailleurs des garderies. Ces directives soulignent l'impact positif de l'extension de conditions de travail décentes à toutes les personnes qui œuvrent au développement de la petite enfance, y compris les travailleurs des garderies. Compte tenu de la fragmentation qui prévaut à cet égard dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, et des profondes disparités entre les riches et les pauvres, les perspectives de formalisation sont très variables. La typologie des services de garde d'enfants présentée au Tableau 1 ne reflète pas la diversité des modèles utilisés, et ce, dans tous les pays. Une révision des lignes directrices de l'OIT en cette matière permettrait de dresser les contours des mesures que

les gouvernements devraient prendre pour améliorer les conditions de travail des nombreuses travailleuses de l'économie informelle qui offrent des services de garde d'enfants.

Une constatation ressort de la typologie des services de garde d'enfants présentée ci-dessus: la vulnérabilité des travailleurs et travailleuses des services de garde d'enfants, évaluée en fonction de leur statut d'emploi et de leur lieu de travail, est directement corrélée au niveau de financement public de ces services. Les personnes qui gardent des enfants à domicile dans des quartiers à faible revenu ou informels sans bénéficier de subventions publiques – travailleurs et travailleuses de l'économie informelle à leur compte, bénévoles non rémunérés ou personnes collaborant aux activités d'une entreprise familiale – sont plus exposées aux risques liés à la sécurité du revenu, à la sécurité et la santé au travail et à la responsabilité du bien-être des enfants. Bien que les travailleuses et travailleurs domestiques ne figurent pas dans la typologie présentée ci-dessus, parce que la plupart des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle n'ont pas les moyens d'en embaucher, il s'agit très souvent de travailleuses de l'économie informelle qui prennent soin d'enfants, dont les besoins et contraintes devraient être pris en compte dans toute discussion sur les processus de formalisation de cette activité professionnelle (voir Encadré 1). Souvent, les travailleurs et travailleuses de la petite enfance, y compris les travailleurs domestiques, ne bénéficient pas du statut juridique de «travailleur» en vertu de la législation nationale du travail; ils devraient pourtant bénéficier des mesures de protection sociale et des droits du travail, au même titre que les autres travailleurs. En outre, les prestataires de services de garde d'enfants à domicile peuvent faire l'objet de poursuites pénales si leur établissement n'est pas agréé, et peuvent être contraints de cesser leurs activités sur-le-champ, sans que les pouvoirs publics ne tentent d'améliorer la qualité des services offerts. Les garderies informelles éprouvent parfois des difficultés à se conformer aux normes de qualité et aux conditions prescrites par la réglementation; elles ne peuvent donc obtenir leur agrément comme service de garde d'enfants, et bénéficier ainsi de subventions publiques. En Afrique du Sud, par exemple, les organisations actives dans le domaine du DPE ont demandé au gouvernement de simplifier le processus d'agrément, de définir les différentes modalités de DPE et les exigences d'enregistrement correspondantes, et de se concentrer sur des normes minimales de base pour obtenir leur agrément (*SmartStart*, 2019). Les exigences actuelles en la matière sont telles que de nombreux services non agréés de garde d'enfants installés dans les quartiers pauvres et informels ne peuvent bénéficier de subventions publiques, qui leur permettraient d'améliorer leurs services. Cette situation est particulièrement préjudiciable pour les enfants, les parents et les chargés de famille ayant de bas revenus.

Les structures de garde d'enfants bénéficiant de subventions publiques ne sont pas toutes en mesure d'offrir des conditions de travail décentes aux travailleurs et travailleuses de ce secteur, comme le montre l'exemple des garderies à domicile au Mexique et celui de la garderie coopérative *SEWA Sangini*; les travailleurs et travailleuses de cette dernière reçoivent une formation continue, partiellement financée par d'autres instances coopératives du groupe *SEWA* et peuvent fréquenter son institut de formation. Cependant, seules quelques organisations de travailleurs représentant des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle possèdent les ressources financières et administratives leur permettant d'offrir ce service à leurs membres, ainsi que des niveaux adéquats de formation et de rémunération aux travailleurs et travailleuses des garderies (Alfers et Moussié, 2019). Même pour un syndicat aussi important que le

SEWA, il peut s'avérer financièrement difficile de maintenir des services de formation pour ces travailleurs et travailleuses s'il ne perçoit pas de subventions publiques. D'autres ONG, comme *OneSky for All Children*, offrent des formations aux travailleurs et travailleuses des garderies non agréées et des services publics de garde d'enfants, destinés aux travailleurs et travailleuses migrants dans les zones industrielles du Viêt Nam (*OneSky for All Children*, 2019). S'ils se conforment aux normes de formation et de qualification établies par la réglementation publique, les organismes de formation sont en mesure d'offrir de nouvelles compétences et qualifications aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Toutefois, pour atteindre une couverture nationale plus large et systémique, les gouvernements pourraient envisager d'augmenter les subventions publiques aux services de garde d'enfants et d'étendre la protection sociale afin d'aider les travailleurs et travailleuses de ce secteur (à domicile ou en garderie) à s'insérer dans l'économie formelle. Comme dans le cas de l'Équateur, la professionnalisation et la formalisation sont possibles grâce à des investissements publics dans le recrutement, la préformation et la formation en cours d'emploi.

Négociation collective et organisations de la société civile

Les organisations de travailleurs, les coopératives, les ONG, les entreprises privées à but lucratif et les groupes communautaires offrant des services de garde d'enfants peuvent tous jouer un rôle majeur à cet égard, en invitant les gouvernements à augmenter les fonds publics destinés à promouvoir les processus de formalisation. En Inde, par exemple, les éducateurs d'enfants qui gèrent le programme ICDS (*anganwadis*) sont considérés comme des bénévoles, perçoivent une rémunération inférieure au salaire minimum et ne bénéficient d'aucune prestation sociale dans de nombreux États. Parce qu'ils constituent un groupe distinct et identifiable de prestataires de services de garde d'enfants, ils ont le droit de se syndiquer – ce qu'ils font dans la pratique pour exiger du gouvernement une meilleure protection sociale et du travail.

Les travailleuses et travailleurs domestiques et les personnes qui gardent des enfants à domicile font face à des difficultés semblables, mais non identiques, en matière d'organisation et de négociation collective, parce qu'ils sont isolés dans leur milieu de travail – leur domicile ou celui de leur employeur. Les personnes qui travaillent à leur compte dans le secteur de la garde d'enfants, avec des modalités très variées, éprouvent beaucoup de difficultés à s'organiser et se syndiquer, même lorsqu'elles bénéficient de subventions publiques. En outre, elles sont rarement représentées dans les syndicats traditionnels.

Un exemple positif a été relevé en Californie (États-Unis), où les prestataires de services de garde d'enfants à domicile ont obtenu le droit de négocier des salaires décents, des avantages sociaux et une formation continue, aux termes de la loi intitulée *Building a Better Early Care and Education System Act* (Californie, 2019). Selon l'AFSCME (*American Federation of State, County and Municipal Employees*), affiliée à l'AFL-CIO, la Californie compte 40 000 travailleurs à domicile; dont beaucoup sont des immigrantes de couleur,

et certaines ne gagnent que 5 dollars de l'heure (AFSCME, 2019). Offrant une plus large amplitude horaire que les garderies traditionnelles, les services de garde d'enfants à domicile recueillent la préférence des travailleurs et travailleuses faiblement rémunérés, qui, en outre, ont souvent des horaires de travail longs ou irréguliers. Le projet de loi leur offre la possibilité de discuter avec les pouvoirs publics de leurs droits en matière de travail et de l'amélioration des services; par ailleurs, le projet remet expressément en question une loi discriminatoire des États-Unis, qui empêche les personnes qui gardent des enfants à domicile de s'organiser et de se syndiquer. Cet exemple des travailleurs et travailleuses à domicile en Californie démontre que, dans ce cas de figure, l'État, et non les employeurs individuels, est le principal partenaire aux négociations, ce qui peut paver la voie à une amélioration systémique des services de garde d'enfants à domicile.

Une démarche complémentaire, susceptible d'améliorer la qualité des services de garde d'enfants et les droits des travailleurs et travailleuses, consiste à créer de larges alliances au sein de la société civile, associant les organisations de travailleurs aux associations de défense des droits des femmes et des enfants. En Inde, le *Forum for Creches and Childcare Services* a mené une campagne nationale, appelant à accroître les investissements dans les services publics de garde d'enfants afin d'atteindre les travailleuses du secteur informel et leurs enfants, et demandant des conditions de travail décentes pour les travailleurs et travailleuses des garderies publiques et privées (Moussié, 2017). Ces larges alliances au sein de la société civile se sont révélées efficaces, et ont permis d'obtenir des avancées concrètes dans les services sociaux, telle l'extension du droit universel aux soins de santé aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle (Alfers et Moussié, 2019). Ces alliances se caractérisent par le fait qu'elles sont essentiellement axées sur les besoins et contraintes des travailleuses de l'économie informelle, tant comme utilisatrices des services sociaux que comme travailleuses de la petite enfance.

Ces formes d'alliance entre les travailleuses des économies formelle et informelle sont nécessaires car bon nombre d'entre elles font face aux mêmes difficultés pour accéder aux services de garde d'enfants, et convaincre les organisations de travailleurs de soutenir leurs revendications. La garde d'enfants restant perçue comme une occupation essentiellement féminine; il est peu probable que les organisations de travailleurs à composition mixte la considèrent comme une priorité (Carré, Horn et Bonner, 2018; Sankaran et Madhav, 2011). Les revendications communes aux travailleurs et travailleuses des économies formelle et informelle peuvent contribuer à une prise de conscience, à savoir que la participation à l'économie formelle de nombreux hommes et femmes n'est possible qu'en raison du travail mal rémunéré des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle (principalement des femmes) qui s'occupent des enfants. Par conséquent, de vastes alliances au sein de la société civile et la solidarité entre les travailleuses peuvent encourager le mouvement syndical à considérer le thème de l'accès aux services publics de garde d'enfants de qualité comme un aspect essentiel des droits au travail, de la justice sociale et de l'égalité de genre.

4. CONCLUSION

Cette note de synthèse propose une typologie des services de garde d'enfants offerts aux travailleurs et travailleuses de l'économie informelle, décrit la situation existante et se veut une contribution aux nombreux ouvrages traitant du développement de la petite enfance, pour les travailleurs et travailleuses pauvres et leurs enfants. La note décrit les démarches individuelles, parfois isolées, visant à mettre en place des services de garde pour les enfants des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle. Les enseignements politiques présentés dans cette note sont tirés de bonnes pratiques existantes, et soulignent les orientations politiques dont pourraient s'inspirer les organisations de travailleurs pour formuler leurs revendications dans ce domaine, et les décideurs pour concevoir, financer et mettre en œuvre des services de garde d'enfants

de qualité. Cela suppose de lourds investissements, dont les Etats peuvent toutefois tirer un triple avantage: i) des possibilités de travail décent pour les travailleurs et travailleuses du secteur de la garde d'enfants; ii) de meilleurs résultats en matière de nutrition, de santé et d'éducation pour les jeunes enfants; iii) et une meilleure sécurité de revenu pour les travailleuses de l'économie informelle. Cela suppose également d'adopter une approche intégrée, tenant compte des avantages potentiels pour les enfants et les travailleuses de ce secteur. Les travailleurs de l'économie informelle (homme et femmes confondus), qui sont à la fois prestataires et bénéficiaires des services de garde d'enfants, ont besoin de mécanismes formels de représentation, si l'on souhaite établir des systèmes de garde d'enfants durables et de qualité.



5. SOURCES

- Alfers, L. 2016. *Our children don't get the attention they deserve: A synthesis of research findings from six member-based organizations of informal workers, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (Durban, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)).
- ; Arora, K. 2016. *Case study: Child care centres for the children of informal economy workers in Ahmedabad* (Ahmedabad, WIEGO).
- ; Moussié, R. 2019. *Social dialogue towards more inclusive social protection: Informal workers and the struggle for a new social contract*, Document présenté lors de la Conférence de l'OIT sur la réglementation du travail décent, 8-10 juillet 2019 (Genève, BIT).
- American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME). 2019. *In historic win, California family child care providers gain collective bargaining right* (Washington, DC). Available at: <https://www.afscme.org/now/in-historic-win-california-family-child-care-providers-gain-collective-bargaining-rights> [20 November 2019].
- Ángeles, G.; Gadsden, P.; Galiani, S.; Gertler, P.; Herrera, A.; Kariger P.; Seira E. 2011. *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras* (Buenos Aires, Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE)).
- Araujo, M.; López-Boo, F.; Novella, R.; Schodt, S.; Tomé, R. 2015. *The quality of Centros Infantiles del Buen Vivir in Ecuador* (Washington, DC, Banque interaméricaine de développement).
- ; —; Puyana, J.M. 2013. *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*. (Washington, DC, Banque interaméricaine de développement).
- Association for Stimulating Know-how (ASK). 2011. *SEWA childcare: Impact assessment report for 2011* (New Delhi).
- Bajaj, M.; Sharma, S. 2016. *Scaling-up early childhood centres for migrant construction workers' children in India: Early childhood matters* (The Hague, Bernard van Leer Foundation). Available at: <https://bernardvanleer.org/ecm-article/2016/scaling-early-childhood-centres-migrant-construction-workers-children-india/> [27 October 2019].
- BAPPENAS (Gouvernement de l'Indonésie. Ministère de la planification du développement national). 2013. *Early childhood development strategy study in Indonesia* (Djakarta).
- ; Bureau international du Travail. 2015. *Community childcare: Training manual* (Djakarta).
- Boateng-Pobee, L. 2018. *Accra childcare mapping*. (Accra, WIEGO).
- Budlender, D. 2011. *Statistics on informal employment in Ghana*, WIEGO Statistical Brief No. 6 (Cambridge, MA, WIEGO), <https://www.wiego.org/publications/institutional-mapping-child-care-actors> (27 octobre 2019).
- Bureau international du Travail (OIT). 2014. Réunion d'experts sur les Lignes directrices concernant la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance, Genève, 12-15 novembre 2013 (Genève, BIT, Département des activités sectorielles).
- . 2017. Rapport mondial sur la protection sociale, 2017-19: politiques universelles de protection sociale pour réaliser les objectifs du développement durable (Genève).
- . 2018a. Un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent (Genève).
- . 2018b. Les femmes et les hommes dans l'économie informelle: un panorama statistique, 3ème édition (Genève).
- . 2018c. Pratiques nationales de mesure du travail bénévole: examen critique. Document présenté lors de la 20ème Conférence internationale des statisticiens du travail, ICLS/20/2018/Document de séance n° 12, 10-19 octobre 2018 (Genève).
- ; Section des questions de genre, égalité et diversité (GED) et Unité des coopératives (COOP). 2016. *Global mapping of the provision of care through cooperatives 1: Survey and interview findings* (Genève, BIT, GED/COOP).
- ; Section des questions de genre, égalité et diversité (GED) et Unité des coopératives (COOP). 2017. *Providing care through cooperatives 2: Literature review and case studies* (Genève, BIT, GED/COOP).
- ; Département de la protection sociale. 2016. *Maternity cash benefits for workers in the informal economy*, Social Protection for All, Issue Brief, nov. 2016 (Genève, ILO SOCPRO).
- ; WIEGO. 2018. *Cooperatives meeting informal economy workers' childcare needs – A Joint ILO and WIEGO Initiative* (Genève).
- California, State of. 2019. *Assembly Bill No. 378 Childcare: family childcare providers – bargaining representative* (Sacramento).
- Carré, F.; Horn, P.; Bonner C. 2018. *Collective bargaining by informal workers in the Global South: Where and how it takes place*, WIEGO, Document de travail n° 38 (Durban, WIEGO).
- Chen, M. A. 2012. *The informal economy: Definitions, theories and policies*, WIEGO, Document de travail n° 1 (Cambridge, MA, WIEGO).
- de Henau, J.; Budlender, D.; Filgueira, F.; Ilkkaracan, I.; Kim, K.; Mantero, R. 2019. *Investing in free universal childcare in South Africa, Turkey and Uruguay*, ONU Femmes, Discussion Paper Series, n° 28 (New York, ONU Femmes).

- Early Childhood Workforce Initiative (ECWI). 2019. *Ecuador: Professionalizing the workforce supporting infants and toddlers from birth to 3*, Country Brief: March 2019. Available at: <https://www.earlychildhoodworkforce.org/sites/default/files/resources/Brief-Ecuador.pdf> (27 octobre 2019).
- Ghana, République du. 2004. *Early childhood care and development Policy* (Accra).
- Hasan, A.; Hyson, M.; Chang, M.C. (eds) 2013. *Early childhood education and development in poor villages of Indonesia: Strong foundations, later success* (Washington D.C., Banque mondiale).
- Hein, C.; Cassirer, N. 2010. *Workplace solutions for child care* (Genève, ILO).
- Hong Kong Confederation of Trade Unions (HKCTU); Hong Kong Domestic Workers' General Union (DWGU). 2015. *HKCTU's Training and Job Placement Service for Domestic Workers in Hong Kong*, https://idwfed.org/en/resources/hkctu2019s-training-and-job-placement-service-for-domestic-workers-in-hong-kong/@@display-file/attachment_1 (20 novembre 2019).
- Horwood C.; Haskins L.; Alfors L.; Masango-Muzindutsi.; Dobson R.; Rollins N. 2019. "A descriptive study to explore working conditions and childcare practices among informal women workers in KwaZulu-Natal, South Africa: identifying opportunities to support childcare for mothers in informal work," in *BMC Paediatrics* 19, n° 382. Accès en ligne, <https://bmcpediatr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12887-019-1737-7> (6 décembre 2019).
- Société financière internationale (SFI). 2017. *Tackling childcare: The business case for employer-supported childcare* (Washington, DC).
- Lund, F.; Srinivas, S. 2000. *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy* (Genève, BIT).
- Mexique, Gouvernement du; Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo (CONEVAL/ SEDESOL). 2018. *Ficha de Monitoreo 2017–2018: Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf (18 octobre 2019).
- ; SEDESOL. *Reglas Operación – Estancias Infantiles (Mexico), 2017*, http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2018/ROP_ESTANCIAS_INFANTILES_2018.pdf (20 novembre 2019).
- Moussié, R. 2016. *Field notes on childcare provision for informal workers in Bangkok, Thailand* (Bangkok, WIEGO).
- . 2017. *Women informal workers mobilizing for child care* (Manchester, WIEGO).
- Neuman, M.; Deverecelli, A. 2012. "Early childhood policies in sub-Saharan Africa: Challenges and opportunities", in *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 6:2, pp. 21-34.
- ; McConnell, C. et Kholowa, F. 2014. "From early childhood development policy to sustainability: The fragility of community-based childcare services in Malawi", in *International Journal of Early Education*, Volume 46, n° 1, pp. 81-99.
- OneSky for all children. 2019. *OneSky for all children: Annual Report 2018* (Berkeley, CA), <https://onesky.org/wp-content/uploads/2019/10/AR2018-FINAL-WEB-Spread-REVISED.pdf> (6 décembre 2019).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2016. PF4.1: *Typology of childcare and early education services* (Paris), <http://www.oecd.org/els/family/PF4-1-Typology-childcare-early-education-services.pdf> (6 décembre 2019).
- . 2017. *Building an inclusive Mexico: Policies and good governance for gender equality* (Paris).
- . 2018. PF4.2: *Quality of childcare and early education services* (Paris), <http://www.oecd.org/els/soc/PF4-2-Quality-childcare-early-education-services.pdf> (6 décembre 2019).
- ; Banque asiatique de développement (BAD). 2015. *Education in Indonesia: Rising to the challenge* (Paris).
- Rao, N.; Pearson, E. 2007. *An evaluation of early childhood care and education programmes in Cambodia* (New York, UNICEF), http://www.unicef.org/evaldatabase/index_45249.html (12 mai 2019).
- Sankaran, K.; Madhav, R. 2011. *Gender equality and social dialogue in India* (Genève, BIT).
- Shaeffer, S. 2015. *The demand for and the provision of early childhood services since 2000: Policies and strategies*, ED/EFA/MRT/2015/PI/29 (Paris, UNESCO).
- SmartStart. 2019. *Rethinking the Children's Act for early childhood development* (Johannesburg).
- Staab, S. 2018. "Early Childhood Education and Care from a Gender Perspective: Theories, Policies, and Practices", in A. Kjørholt et H. Penn (éds.): *Early Childhood and Development Work* (Cham, Palgrave Macmillan), pp. 69-90.
- ; Gerhard, R. 2010. *Childcare expansion in Chile and Mexico*, GED, Document n° 10 (Genève, BIT, Genre et développement).
- Stewart, K., Gambaro L. et J. Rutter. 2015. "Common challenges, lessons for policy", in L. Gambaro, K. Stewart et J. Waldfogel (éds.): *An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children* (Bristol, Polity Press), pp. 219-243.
- ONU Femmes. 2015. *Progrès des femmes dans le monde, 2015–2016: Transformer les économies, réaliser les droits* (New York).
- 2018. *Traduire les promesses en actions: l'égalité des sexes dans le programme de développement durable à l'horizon 2030* (New York).
- 2019. *Progrès des femmes dans le monde, 2019–2020: la famille dans un monde qui change* (New York).



UNESCO. n.d. *Early childhood care and education in Indonesia* [document interne] (Paris).

—. 2005. *Policy Review Report: Early Childhood Care and Education in Indonesia*, Early Childhood and Family Policy Series, n°10 (Paris).

UNICEF. 2016. *Women's economic empowerment and early childhood care and development: A case study from Kenya* (New York).

—. 2019a. *UNICEF, Government of Rwanda and partners inaugurate first early childhood development centre based in local market* (Communiqué de presse, 12 juillet 2019) (Kigali), <https://www.unicef.org/rwanda/press-releases/unicef-government-rwanda-and-partners-inaugurate-first-early-childhood-development?fbclid=IwAR1euq1NMeMwajwEMtWl28ct0c77PijmmHFahBlnot5JAPBiP03Nj-Fq4xNE> (12 novembre 2019).

—. 2019b. *A proposed five-point plan for children for the next Government to reflect on* (Bangkok) <https://www.unicef.org/thailand/stories/proposed-five-point-plan-children-next-government-reflect> (17 octobre 2019).

Vandell, D.L.; Wolfe, B. 2000. *Child care quality: Does it matter and does it need to be improved?* Rapport special n°78 (Madison, WI, University of Wisconsin–Madison, Institute for Research on Poverty).

Banque mondiale. 2019. *Women, Business and the Law 2019: Why Childcare?* Mémoire. <http://pubdocs.worldbank.org/en/459771566827285080/WBL-Child-Care-4Pager-WEB.pdf> (13 décembre 2019).

Yulindrasari, H. 2018. *Findings report on regional documentation on innovative financing mechanisms and partnerships for ECCE*. Document présenté lors d'un atelier de l'UNESCO, Regional Consultation Workshop on Innovative Financing Mechanisms and Partnerships for ECCE, 24-25 septembre, Bali, Indonésie.

Cette série de notes politiques est une collaboration entre l'Organisation internationale du travail (BIT) et les Femmes dans l'emploi informel : Mondialisation et organisation (WIEGO). Laura Addati, de la branche Genre, égalité et diversité & BIT-SIDA (GED), et Florence Bonnet, de la branche Marchés du travail inclusifs, relations de travail et conditions de travail (INWORK) de l'BIT ont coordonné ce travail. L'auteur, Rachel Moussié, (WIEGO) et les nombreux collègues du BIT à Genève et dans les bureaux extérieurs, qui ont fourni des commentaires et des contributions perspicaces, sont vivement remerciés.

A PROPOS DE WIEGO

Les femmes dans l'emploi informel : Globalisation et Organisation est un réseau mondial qui vise à garantir les moyens de subsistance des travailleurs pauvres, en particulier des femmes, dans l'économie informelle. Nous pensons que tous les travailleurs devraient avoir les mêmes chances et les mêmes droits économiques. WIEGO crée le changement en renforçant les capacités des organisations de travailleurs informels, en élargissant la base de connaissances sur l'économie informelle et en influençant les politiques locales, nationales et internationales. Visitez le site www.wiego.org.

Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité & BITSIDA

Service des marchés du travail inclusifs, relations professionnelles et conditions de travail

Département des conditions de travail et de l'égalité

Bureau international du travail (BIT)

4, Route des Morillons

CH-1211 Genève 22, Suisse

Tél. +42 (1) 22 79 9 6730

www.ilo.org/care-economy

www.ilo.org/informal-economy

