

ÉGALITÉ DES SEXES, DÉVELOPPEMENT DE L'ENFANCE ET CRÉATION D'EMPLOIS :

COMMENT BÉNÉFICIER DU « TRIPLE DIVIDENDE » DES SERVICES D'ÉDUCATION ET D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

RÉSUMÉ

Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) occupent une place importante dans l'agenda politique international. Alors que des pays développés ont investi dans ce domaine, un nombre croissant de pays en voie de développement commencent à faire de même. Cette question revêt une grande importance pour les femmes en tant que celles à qui incombe majoritairement la responsabilité de garder les enfants, en qualité de dispensatrices de soins non rémunérés ou de prestataires de soins dans des structures d'accueil préscolaires et de garderie. Les implications pour les femmes en tant que mères ou éducatrices de la petite enfance n'ont toutefois pas été suffisamment intégrées aux travaux des organisations internationales et à nombre de politiques nationales, souvent axées principalement sur les enfants. Des investissements bien conçus dans les services EAJE peuvent déboucher sur des avantages économiques et sociaux majeurs pour les familles, les particuliers et les sociétés en : (a) facilitant la participation des femmes au marché du travail, (b) améliorant les capacités des enfants et en (c) créant des emplois décents dans l'économie des soins rémunérés. Ce triple dividende n'est toutefois pas automatique. Il doit être intégré à la conception et à la prestation des services. Le présent document aborde les différents mécanismes de financement, de dispense et de réglementation des services EAJE, et souligne les moyens prometteurs de réaliser ce triple dividende. Il soutient que l'essentiel réside dans des services de garde d'enfants de qualité supérieure disponibles, abordables, accessibles et compatibles avec les besoins des parents qui travaillent.

Services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants : quels sont les enjeux ?

Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) font généralement référence aux services destinés aux enfants d'âge préscolaire, comme les services de garderie, la crèche et les services préscolaires. En théorie, ces services peuvent remplir à la fois les objectifs de développement de l'enfant, tels que les préparer à l'école, et les objectifs de conciliation des responsabilités professionnelles et familiales, en offrant des alternatives à la garde parentale. En pratique, des services EAJE complets et adaptés aux besoins des familles qui travaillent restent rares, tout particulièrement pour les enfants plus jeunes. Dans les pays en voie de développement, l'offre de structures d'accueil publiques est peu courante et la plupart des parents ne peuvent pas se permettre les solutions offertes par le secteur privé. Ainsi, la couverture est souvent faible et fortement inégalitaire¹. Lorsqu'on demande aux femmes qui s'occupe de leurs enfants pendant qu'elles travaillent, seules 4 % des femmes interrogées dans les 31 pays en voie de développement faisant l'objet de l'enquête ont signalé avoir recours à des services de garde d'enfants². Près de 40 pour cent d'entre elles indiquent s'occuper elles-mêmes de leurs enfants. Cependant, ce genre de dispositions n'est pas sans contrepartie : elles limitent les femmes aux emplois moins bien rémunérés dans le secteur non structuré et peuvent exposer les enfants à des risques de santé et de sécurité.

Inversement, des investissements soutenus dans les services EAJE peuvent se traduire par des avantages économiques et sociaux très importants pour les familles, les particuliers et les sociétés en :

- **Facilitant la participation des femmes au marché du travail.** Les services EAJE sont indispensables pour les parents qui travaillent afin de leur permettre de poursuivre l'exercice de leur emploi ou de reprendre leur emploi. Il existe un lien fort entre la participation des femmes au marché du travail et la disponibilité et l'abordabilité des services de garde d'enfants³. Pour fournir un soutien efficace, la dispense des services doit non seulement inspirer confiance, en termes de sécurité et de qualité, mais aussi être compatible avec les besoins des parents qui travaillent pour ce qui est de leurs emplacements et heures d'ouverture.
- **Améliorant les capacités des enfants.** Les études montrent que dans les pays développés tout comme ceux en voie de développement, les services EAJE peuvent améliorer le développement physique et cognitif des enfants, tout particulièrement des enfants issus de foyers plus pauvres⁴, ce qui a une incidence durable jusqu'à l'âge adulte, y compris sur leurs perspectives d'emploi et de revenus⁵. La qualité des services, et notamment la formation et la rétention d'un personnel qualifié en services EAJE, capable de créer un environnement d'apprentissage stimulant, sont indispensables à l'atteinte de ces résultats⁶.
- **Créant des emplois décents dans l'économie des soins rémunérés.** Étant donné leur nature intensive en main-d'œuvre, les services EAJE peuvent aussi être le moteur de la création d'emplois. En Turquie, il est estimé que l'élargissement des services EAJE pour atteindre le taux d'inscription moyen des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pourrait créer plus de 700 000 emplois⁷. Cependant, ce n'est

pas seulement la quantité d'emplois qui importe, mais aussi la qualité. Les femmes sont surreprésentées parmi la main-d'œuvre du secteur EAJE qui se caractérise par de bas salaires et de mauvaises conditions de travail qui compromettent leur droit à un emploi décent et engendrent des taux de renouvellement du personnel élevés, privant les enfants de la possibilité de forger des liens affectifs et de confiance stables⁸. Pour atteindre les objectifs d'égalité des sexes et de développement de l'enfant, il est donc indispensable d'améliorer le statut du travail EAJE, de garantir des salaires adéquats et d'investir dans les possibilités de formation. Davantage d'hommes pourraient aussi être attirés par les métiers des services à la personne.

L'importance des politiques : options de financement et de dispense des services EAJE

Le fossé entre accueil et enseignement

Dans beaucoup de pays, il existe un écart entre l'éducation préprimaire⁹, qui répond aux premiers objectifs d'apprentissage au sein d'un environnement de type scolaire destiné aux enfants âgés de 3-5 ans et plus, et les services de garde d'enfants pour les enfants en âge préscolaire dès la naissance¹⁰. Ceci est imputable à différentes responsabilités institutionnelles, l'éducation préprimaire relevant de la compétence des ministères de l'Éducation, alors que la responsabilité des services de garde d'enfants incombe aux ministères du Bien-être et du Développement social. Ce fossé engendre des problèmes de compatibilité et de continuité pour les parents qui travaillent, et n'arrive pas à mettre pleinement à profit le potentiel de triple dividende.

L'éducation préprimaire est principalement axée sur le soutien au développement des enfants pour qu'ils acquièrent les compétences dont ils auront besoin pour apprendre. Mais les programmes à temps partiel et les longues périodes de vacances limitent souvent leur contribution à la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales. En Argentine, la majorité des enfants fréquentent l'école maternelle 3,5 heures par jour au maximum¹¹. Les services de garderie ont en revanche tendance à suivre davantage les besoins des parents qui travaillent, et peuvent porter sur des journées entières, voire plus. Cependant, les objectifs recherchés en termes de développement sont souvent secondaires, et il n'est pas supposé de compétences particulières des assistantes et assistants en dépit des preuves quant à l'importance de la qualité des services pour les enfants en bas âge¹².

Il est nécessaire d'avoir une approche plus intégrée sensible aux besoins de développement des enfants tout en répondant également aux exigences des familles dans la vie réelle. Les gouvernements peuvent souvent consolider et améliorer ce qui existe déjà en renforçant le développement des services de garde d'enfants par le biais de l'élaboration d'un programme et de la formation du personnel, ou en offrant des programmes pendant les vacances et après les heures de bureau dans l'éducation préprimaire.

Qui doit payer, l'État ou les familles ?

Les bons services de garde d'enfants sont onéreux mais les avantages à moyen et long terme des services EAJE de qualité

supérieure dépassent leurs coûts immédiats, en augmentant notamment l'offre, la flexibilité et la productivité de la main-d'œuvre féminine, ce qui est à son tour susceptible d'entraîner une hausse des recettes fiscales¹³. Dans les pays à faible revenu, l'augmentation de la scolarisation dans le préprimaire à 50 pour cent du nombre d'enfants total entraînerait des avantages de l'ordre de 33 milliards de dollars US, soit 8 à 18 fois plus que les coûts, selon les estimations¹⁴.

Bien que de nombreux avantages des services EAJE profitent à l'ensemble de la société, les familles en supportent souvent les coûts de manière disproportionnée. Des frais élevés de services de garde d'enfants peuvent avoir des répercussions négatives sur les femmes et sur les enfants. En Irlande par exemple, où plus de la moitié des frais de garde d'enfants sont à la charge des familles, il est financièrement plus intéressant pour l'un des parents, habituellement la mère, de quitter le marché du travail, en particulier à la naissance du deuxième enfant¹⁵. Dans les pays tels que l'Éthiopie, la Sierra Leone et nombre de pays arabes, où le secteur privé est seul à financer les services EAJE et à les fournir, la couverture de ces services est souvent faible et orientée vers les familles aisées en milieu urbain, excluant les enfants qui auraient le plus à gagner à accéder à des services de qualité¹⁶. Un financement public adéquat joue donc un rôle essentiel en favorisant la participation des femmes au marché du travail et en garantissant un accès aux services EAJE à tous les enfants.

Les deniers publics sont-ils consacrés aux investissements directs dans la dispense de services ou aux subventions parentales ?

De façon générale, il existe deux manières de mettre les fonds publics à disposition : les gouvernements peuvent soit investir directement dans la prestation des services, soit accorder des subventions aux parents dans ce domaine. Les subventions parentales impliquent habituellement des coûts immédiats plus faibles pour les gouvernements, car leur montant a tendance à être fixé bien en deçà du coût réel des services de garderie, et elles permettent aux parents de faire leur choix parmi tout un éventail de prestataires. Si suffisamment de fonds publics sont disponibles, il est possible d'atteindre très rapidement une expansion. Au Mexique par exemple, les subventions accordées par le truchement du programme fédéral de garderie pour les mères actives ont mené à la création de 8 000 centres de garderie en l'espace de deux ans¹⁷. Dans le même temps, les subventions parentales créent souvent un éventail varié de prestataires offrant des services de qualité inégale difficiles à évaluer pour les familles et à suivre pour l'État. Elles mènent aussi à une croissance des centres de garderie familiaux gérés par des travailleuses et travailleurs indépendants mal formés, percevant des salaires bas et ne bénéficiant que de peu voire d'aucune protection sociale¹⁸.

L'élargissement des services par le biais d'un financement public direct prend souvent plus de temps, mais les éléments disponibles indiquent qu'il donne de meilleurs résultats en termes d'accessibilité et d'abordabilité¹⁹. Le financement direct est également associé à une meilleure uniformité de la qualité des services offerts et à de meilleures conditions de travail, car il permet aux gouvernements de conserver davantage le contrôle

de l'établissement des normes, des exigences en matière de formation et des suppléments de salaires²⁰. Ce modèle est courant dans les pays nordiques, la France et l'Allemagne. Récemment, le Chili est venu s'ajouter à la liste des pays ayant opté pour cette stratégie (voir encadré 1)²¹.

ENCADRÉ 1

Chili : les investissements dans les services publics favorisent l'accès, l'égalité et la compatibilité avec les horaires des mères actives

Depuis 2006, le Chili s'est lancé dans l'élargissement des services EAJE à tous les enfants âgés de moins de 4 ans favorisant la couverture, l'amélioration de l'égalité en matière d'accès et la compatibilité des heures des services avec les horaires de travail des mères actives. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a quadruplé ses investissements en faveur de l'élargissement des services publics de garde d'enfants entre 2006 et 2010. Les centres sont dotés de professionnels EAJE salariés ; leur financement est centralisé, mais ils sont gérés à l'échelle locale, principalement par les municipalités, avec une certaine partie des tâches déléguées à des prestataires à but non lucratif. L'accès est gratuit pour les enfants issus de familles appartenant aux trois premiers quintiles de revenu. Tout ceci s'est traduit par une meilleure couverture qui est passée de 17 pour cent en 2006 à 26 pour cent en 2011, et par une baisse des inégalités entre les enfants issus des différents groupes socioéconomiques. La majorité des nouveaux centres créés offrent des journées de garde entières et des plages horaires élargies pour permettre aux mères de chercher un emploi, de travailler ou d'étudier²².

Qui offre les services ? L'État, le marché ou les prestataires locaux

Même quand l'État finance en grande partie les services EAJE, il ne fournit pas forcément ces services. Les prestataires privés de services EAJE incluent de grandes entreprises, des PME, des nourrices indépendantes s'occupant d'enfants au sein de leur foyer, des organisations non gouvernementales ou religieuses, des groupes locaux et des coopératives. Certains sont à but lucratif et d'autres non. La question de savoir si les services fournis par le secteur privé sont accessibles, abordables et de qualité adéquate dépend de la mesure dans laquelle l'État les finance et de leur réglementation.

Les prestataires privés à but lucratif accèdent souvent aux préférences des parents, notamment en ce qui concerne les heures d'ouverture et les activités en classe. Pourtant, ce genre de services de catégorie supérieure reste inabordable pour la majorité des foyers. Les prestataires privés peuvent également se montrer réticents à l'idée d'investir dans des régions plus pauvres ou des quartiers qui ne sont pas rentables. Dans certains pays, le financement public des services fournis par le secteur privé s'accompagne d'un plafonnement des bénéfiques et/ou d'une corrélation entre les frais versés par les parents et

les revenus du foyer, afin que l'abordabilité des services soit garantie. Les informations montrent aussi que les prestataires privés attribuent moins de ressources aux améliorations de la qualité²³. Il est par conséquent essentiel d'établir des normes claires en matière de santé, de sécurité et d'hygiène, ainsi que pour la taille des groupes, le nombre d'enfants par membre du personnel et les qualifications du personnel. Les services de garde d'enfants ne sont pas toujours synonymes de bénéfiques faciles pour les prestataires privés. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux finissent par mettre la clé sous la porte. En Angleterre par exemple, près de la moitié des nouveaux centres de garde d'enfants créés entre 1999 et 2003 ont fermé leurs portes ; les taux de fermeture se sont avérés particulièrement élevés pour les petits centres familiaux²⁴. Enfin, pour lutter contre la tendance visant à créer des emplois de garde d'enfants de qualité inférieure parmi les prestataires privés, certains pays ont recours à la réglementation pour fixer les salaires, les conditions de travail et la syndicalisation²⁵.

Des études menées au Canada et aux États-Unis indiquent que les prestataires de services de garde d'enfants à but non lucratif attribuent davantage d'importance à la qualité et aux qualifications de leur personnel que ne le font les prestataires commerciaux²⁶. Pourtant, lorsque les fonds publics ne sont pas suffisants, les prestataires à but non lucratif ne sont pas en position de maintenir les niveaux de qualité et de payer des salaires décentes²⁷. C'est le cas dans nombre de pays en voie de développement où les services communautaires sont souvent la seule option ouverte aux foyers à faible revenu. Ces prestataires fonctionnent souvent dans des domiciles privés et des espaces communautaires, ciblent les enfants vulnérables venant des

ENCADRÉ 2

Équateur : améliorer la qualité et les conditions de travail au sein des services de garde d'enfants communautaires

Les 3 800 Centros Infantiles del Buen Vivir équatoriens fournissent des services de garde à plus de 138 000 enfants de mères actives. Bien que la coordination de ces services soit centralisée, leur gestion s'effectue principalement par le biais d'accords passés avec les collectivités locales et des organisations de la société civile. Jusqu'en 2013, les assistantes étaient surnommées les « mères de la communauté » ; il s'agissait de bénévoles qui ne bénéficiaient que d'une petite contrepartie pour leur travail. Dans le cadre d'une stratégie élargie visant à universaliser l'accès aux services et à en améliorer la qualité, le gouvernement envisage de créer 1 000 centres supplémentaires d'ici 2017, et a recruté un nombre croissant d'éducatrices et d'éducateurs de la petite enfance chargés de coordonner la dispense des services de garde dans chaque centre. Parallèlement, la formation des éducatrices et éducateurs de la petite enfance surnommés « promoteurs de l'éducation des enfants » permet désormais aux bénéficiaires d'obtenir un diplôme technique après trois ans d'études à temps partiel. Depuis 2013, ces travailleuses et travailleurs perçoivent également le salaire minimum, soit plus du triple de leur salaire précédent de 200 dollars US, et ont pleinement accès aux prestations de sécurité sociale²⁸.

milieux défavorisés et sont dotés d'un personnel constitué pour l'essentiel de femmes « bénévoles ». La mauvaise qualité de la formation et des infrastructures compromet souvent la qualité des programmes, limitant ainsi les résultats à atteindre en matière de développement de l'enfant²⁹. Cependant, ceci n'est pas une fatalité. Les gouvernements peuvent améliorer les chances de réaliser le triple dividende par le biais de la prestation de services de garde locaux en investissant dans les infrastructures, en recrutant davantage de personnel professionnel et en dispensant une formation et officialisant les postes d'agentes et agents communautaires, comme c'est le cas en Équateur par exemple (voir encadré 2).

Indépendamment du prestataire, il faut tenir compte des besoins des parents actifs dans les décisions en matière de dispense des services, notamment celles concernant l'emplacement des centres et leurs heures d'ouverture, si l'on veut soutenir la participation des femmes au marché du travail. Dans les grandes zones urbaines, les parents passent beaucoup de temps dans les transports pour se rendre sur leur lieu de travail et y

revenir. Lorsque les structures d'accueil pour les enfants se trouvent à proximité du lieu de résidence, les heures d'ouverture doivent être ajustées en conséquence. Il est possible d'envisager la dispense de services de garde d'enfants plus près du lieu de travail des parents s'il existe des services de transport adéquats propices au voyage des enfants en bas âge. Des systèmes d'inspection efficaces ainsi que des mécanismes d'examen participatifs impliquant les parents et les enfants peuvent servir de contrôles de qualité et accroître la capacité des services à répondre à leurs besoins et préférences.

Bien qu'il soit possible d'améliorer la synchronisation des services EAJE et des besoins des parents actifs, la viabilité des services de garde d'enfants nécessite d'apporter des changements à l'environnement dans lequel les horaires de travail et les durées des trajets trop importants, associés à des systèmes de transport en commun inadéquats et à la ségrégation urbaine se conjuguent pour réduire le temps dont disposent les familles, au détriment du bien-être des enfants et de celui des parents.

RECOMMANDATIONS

- Les pays doivent œuvrer vers des systèmes intégrés pouvant d'offrir une continuité de prestations pour les enfants en âge préscolaire répondant aux besoins des parents actifs et à ceux des enfants
- Pour un accès universel fondé sur les droits, il faut procéder à des investissements adéquats dans les infrastructures et l'exploitation des services
- La priorité doit être accordée aux investissements publics directs dans les services EAJE pour de meilleurs résultats en termes d'accessibilité, d'abordabilité et de qualité, plutôt qu'aux subventions parentales ou aux systèmes de bons
- La prestation de services privés à but lucratif doit être correctement gérée pour garantir des normes de qualité et de sécurité claires ainsi que des conditions de travail décentes pour le personnel
- La prestation de services locaux peut être renforcée en investissant dans les infrastructures, en recrutant davantage de personnel professionnel et en dispensant une formation et officialisant les postes d'agents communautaires

Cette série de documents de politique générale offre une synthèse des résultats de recherches, des analyses et des recommandations des politiques sur l'égalité des sexes et les droits des femmes dans un format accessible. Cette documentation a été produite par Silke Staab, spécialiste de recherche au sein de la section Recherche et données. Pour la bibliographie, veuillez consulter <http://goo.gl/RloTsh>.

LECTURE COMPLÉMENTAIRE

Blofield, M. et J. Martinez Franzone. 2015. "Work-Family Relations and Inequality in Latin America". Document d'analyse n° 7 d'ONU Femmes. ONU Femmes, New York.

Daly, M., 2015. "Child-Related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care". Document d'analyse n° 2 d'ONU Femmes. ONU Femmes, New York.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2006. Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil. Paris : OCDE.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2015. Éducation pour tous 2000–2015 : Progrès et Enjeux. Paris : UNESCO.

ONU Femmes, 2015. Le progrès des femmes dans le monde 2015–2016 : Transformer les économies, réaliser les droits. New York : ONU Femmes.

NOTES

¹ UNESCO, 2015.

² ONU Femmes, 2015.

³ Del Boca, 2015 ; Contreras et al., 2012.

⁴ Yoshikawa et Kabay, 2015 ; Pianta et al., 2009.

⁵ Schweinhart et al., 2005.

⁶ OCDE, 2012.

⁷ Ilkcaracan et al., 2015.

⁸ Mathers et al., 2014.

⁹ Le Rapport de suivi mondial sur l'EPT de l'UNESCO emploie l'expression « éducation préprimaire » pour les programmes qui introduisent les enfants âgés d'au moins trois ans à un environnement de type scolaire.

¹⁰ Daly, 2015.

¹¹ Faur, 2012.

¹² Yoshikawa et Kabay, 2015.

¹³ OCDE, 2006, annexe D.

¹⁴ Behrman et Urzua, 2013, cité dans Yoshikawa et Kabay, 2015.

¹⁵ OCDE, 2006.

¹⁶ UNESCO, 2015.

¹⁷ Staab et Gerhard, 2010.

¹⁸ OCDE, 2006 ; Staab et Gerhard, 2010.

¹⁹ OCDE, 2006.

²⁰ Ibid.

²¹ Staab, 2012.

²² Staab, 2014.

²³ Moss, 2009.

²⁴ Ibid.

²⁵ Kagan et Rigby, 2003, cité dans OCDE, 2006.

²⁶ Cleveland et al., 2007.

²⁷ OCDE, 2006.

²⁸ BID, 2013 et documents officiels.

²⁹ Cueto et al., 2009, cité dans UNESCO 2015.