

Les dispositifs d'accueil du jeune enfant en France : histoire, état des lieux et perspectives

Daria Druzhinenko-Silhan, Patrick Schmoll

Paru en russe et en anglais in Национальный психологический журнал, 20(3), 17–28. En ligne : <https://npsyj.ru/articles/article/11537/>. DOI : <https://doi.org/10.11621/npj.2025.0302>

Résumé :

L'article examine les différentes formes de prise en charge extra-familiale de l'enfant du premier âge en France. Il rappelle l'histoire de leur émergence depuis le XIX^e siècle, à partir de formes existant antérieurement. Il décrit la structuration d'un champ d'activités organisé autour de contraintes économiques et d'aspirations sociales, tantôt convergentes, tantôt antagoniques, qui s'expriment dans des débats de société et des controverses scientifiques. L'article dresse ensuite un tableau de l'offre actuelle de prise en charge de l'enfant en dehors de la famille en France. L'intervention depuis 2010 d'opérateurs privés fait entrer le secteur dans le périmètre des échanges marchands, et relance à partir des années 2020 les débats autour de la qualité de l'accueil et des risques de maltraitance pour l'enfant. L'article étudie pour terminer les problèmes auxquels sont confrontés les dispositifs actuellement, en particulier du fait de la crise économique, les pistes de réflexion dans ce champ, et les perspectives d'évolution du secteur.

Mots-clés :

France, Accueil du jeune enfant, Politique de la famille, Assistantes maternelles, Crèches, Micro-crèches, Histoire, Prospective.

En France, environ 60 % des 2,1 millions d'enfants de moins de trois ans disposent d'une place dans l'un des différents modes de garde dits « formels » (crèche, assistante maternelle, école maternelle ou emploi à domicile) (ONAPE 2024). La France figure ainsi parmi les pays de l'OCDE dont le taux de couverture est le plus élevé (Collombet 2022, Collombet & Math 2023). C'est également le pays européen où le nombre de femmes qui travaillent en dehors de leur foyer est le plus important¹. Et c'est celui qui a pu longtemps maintenir un taux de natalité plus élevé que la moyenne européenne. Les corrélations entre ces données peuvent être comparées par contraste avec celles d'un pays comme l'Allemagne, qui n'a pas engagé de politique de la famille soutenue et dont le taux de natalité est si bas que le déficit des naissances n'est plus compensé par l'immigration (Salles 2006, 2022).

Les solutions de garde pour les jeunes enfants en dehors de la famille présentent une grande diversité en France : crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants, école maternelle en « très petite section », crèches familiales, assistantes maternelles. Plutôt que de les présenter de manière juxtaposée, il est pertinent de les étudier comme un ensemble dont les différents modes ont émergé et se sont déployés (ou ont régressé) en interaction les uns avec les autres, se complétant ou se concurrençant en fonction de l'évolution de la société, et plus précisément des formes et des représentations sociales de la famille.

Les dispositifs d'accueil du jeune enfant s'inscrivent dans les évolutions profondes des sociétés contemporaines depuis deux siècles au moins, ils en sont à la fois un effet et, sinon un accélérateur, en tous cas un facilitateur. Dans leur diversité, ils répondent à des enjeux communs. En particulier, le développement du travail salarié des femmes a conduit à devoir faire « garder » les enfants par d'autres personnes que les parents à l'extérieur du domicile familial. Ce processus a été amplifié par la dispersion géographique des membres de la famille sur le territoire, d'abord avec l'exode rural des XIX^e-XX^e siècles, et aujourd'hui avec la mobilité professionnelle des actifs : cette dispersion rendait difficile de faire garder les enfants par les grands-parents.

¹ En 2023, 49,0 % des actifs de 15 à 64 ans sont des femmes en France. Ce taux est de 46,8 % dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 pays. Source : INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5350628>.

La concurrence entre les modes professionnels de garde et le cadre traditionnel, même s'il reste majoritaire, de la garde à l'intérieur de la famille, exprime des réalités et des représentations différentes de la famille, de la répartition des tâches au sein du couple, du statut des femmes. Elle a de ce fait suscité des débats de société, qui continuent à se traduire aujourd'hui dans les inquiétudes autour de la légitimité de dispositifs qui éloignent l'enfant de la famille, autour de leur organisation (publique, associative ou marchande), autour des risques de maltraitance de l'enfant, ou autour du financement des modes de garde.

Prenant ici l'exemple des dispositifs d'accueil du jeune enfant en France, tout en les situant dans un contexte géoculturel plus large, européen, nous rappellerons l'évolution historique des sociétés contemporaines qui conduit à l'apparition de ces modes dits « formels » de garde. Puis nous rappellerons les étapes de l'émergence et du déploiement de ces dispositifs en France, avant de décrire la situation aujourd'hui. Enfin, nous présenterons les problèmes auxquels sont confrontés les dispositifs actuellement, les pistes de réflexion dans ce champ, et les perspectives d'évolution du secteur dans les prochaines années.

1. Le contexte socio-historique de l'émergence des dispositifs en Europe

Pour saisir l'enjeu sociétal (socio-économico-politique) des dispositifs d'accueil du jeune enfant, il faut les comprendre dans l'histoire de l'évolution de nos sociétés depuis le XIX^e siècle. Mais il faut également comprendre cette évolution historique dans le cadre plus large, anthropologique, de la fonction à laquelle répondent ces dispositifs d'accueil dans les sociétés humaines en général. L'élevage des enfants fait partie des activités qui assurent la reproduction de l'espèce et de la société. Le groupe social ne saurait y rester indifférent. Dans les sociétés traditionnelles, la charge des enfants est distribuée, à mesure de l'avancée en âge de l'enfant, entre la mère nourricière, le cercle familial impliquant les deux parents, la fratrie, les grands-parents, oncles et tantes, et le cercle plus étendu des proches et voisins au sein de la communauté villageoise. À mesure de la massification et de la montée en complexité et en organisation des sociétés, principalement avec l'urbanisation et le développement d'institutions d'État, les besoins de la société en futurs adultes dotés de compétences spécialisées conduisent à une prise en charge par l'institution de l'école, ce qui, par contre-coup définit et circonscrit un champ de la première enfance : ce champ couvre tout ce qui se passe avant l'entrée à l'école, cette délimitation pouvant bien sûr évoluer en fonction de l'extension de l'âge de la scolarisation. Jusqu'à un certain point du développement des sociétés, ce champ est longtemps resté l'apanage du seul cercle familial, et l'on peut observer qu'aujourd'hui encore, même si 60% des enfants de moins de 3 ans ont accès à une place dans un lieu d'accueil en France, ils n'y sont pas tous présents à plein temps et, en pratique, ils sont également 60% à être gardés par les parents ou les grands-parents.

Le XIX^e siècle, avec l'extension du capitalisme, de la société industrielle et de l'urbanisation, va ébranler le relatif équilibre entre les rôles dévolus à la société pour l'école, et à la famille pour l'âge préscolaire. L'industrialisation et l'exode rural vers les villes conduisent à des modifications sociales profondes, avec notamment l'extension du travail des femmes, l'éloignement géographique des membres de la famille, le repli sur la cellule familiale réduite aux parents et aux enfants. Les difficultés des parents à gérer seuls l'enfant en bas-âge appellent l'apparition des premiers dispositifs de prise en charge extra-familiale, nourrices et crèches. Les débats que soulève l'extension de ces dispositifs mettent sur le tapis leur légitimité, qui est traité sous l'angle de l'hygiène, du soin et de l'éducation.

1.1. La structuration d'un champ

L'expansion du capitalisme industriel au XIX^e siècle suscite un exode rural important vers les centres urbains émergents où se concentrent les usines. Initialement, l'objectif est de placer les enfants des « classes indigentes » dans des asiles ou des crèches pour permettre à leurs mères de travailler. Cette démarche vise aussi à réduire la mortalité infantile liée aux carences alimentaires et à prévenir les infanticides et les avortements, tout en tentant de moraliser les classes défavorisées. Par l'éducation des enfants, on cherche également à éduquer leurs parents dans les valeurs de la famille bourgeoise. Catherine Bouve (2010) montre que la crèche est dès l'origine un projet qui doit négocier entre des conceptions antagoniques de la famille et de la maternité : un projet conservateur et bourgeois qui sacralise la maternité et propose de suppléer les femmes pauvres qui ne peuvent s'occuper

convenablement de leur enfant ; et une conception progressiste et sociale qui, partant de la réalité du travail des femmes, souligne leur rôle de soutien de l'activité économique, milite pour leur insertion professionnelle et une plus grande égalité des tâches dans le couple, à quoi contribuent les formes de garde à l'extérieur de la famille. On voit cependant que ce « progressisme » est ambigu, partagé qu'il est entre une tendance sociale qui porte en devenir l'émancipation des femmes et le souci de la protection des enfants, et une tendance plus strictement libérale qui voit dans l'extension des dispositifs un moyen de faciliter le travail des femmes pour répondre aux besoins du marché, et une possibilité d'étendre la sphère marchande au champ de la première enfance par la création de métiers rémunérés, leur professionnalisation, et plus récemment par la création de structures privées à but lucratif.

On peut donc observer une double articulation dans la structuration du champ de la petite enfance, tant au niveau des forces économiques et sociales qui le mettent en tension, qu'au niveau des représentations (morales, sociales, voire scientifiques) qui les expriment :

- D'une part un antagonisme entre conceptions conservatrices (catholiques, bourgeoises...) et progressistes de la famille, qui s'expriment en particulier dans une opposition entre l'Église et l'État.
- D'autre part, au sein même des conceptions progressistes, un antagonisme entre les objectifs et la logique de la sphère marchande, et le souci social de l'émancipation des femmes et du soin des enfants.

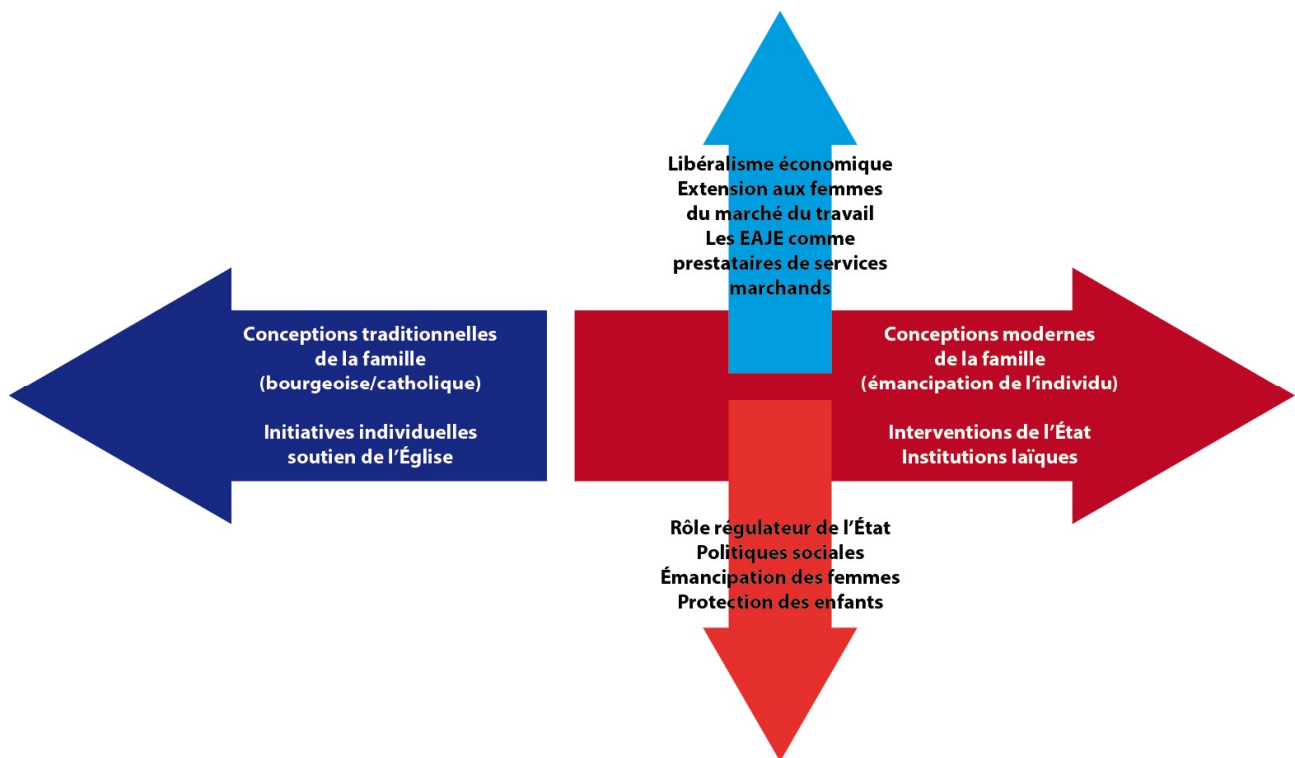


Figure 1 : Tensions structurantes du champ des modes de garde de la petite enfance

L'évolution des dispositifs de prise en charge de la petite enfance est, depuis près de deux siècles, travaillée par cette tension entre des conceptions antagoniques. Les premières salles d'asile et crèches en France, les *Kinderbewahranstalten* en Allemagne (Budde 1999) ou les *presepi* en Italie sont créés au départ par les Églises ou de riches philanthropes. Ces initiatives vont prendre des chemins différents, selon qu'elles vont rester faibles et dispersées entre de multiples acteurs privés comme en Allemagne, ou que la puissance publique, en concurrence avec l'Église catholique, va les prendre progressivement en charge, comme en France, où les salles d'asile accueillent déjà quelque 644 000 enfants lorsqu'elles sont transformées en classes maternelles en 1881 (Christian 2020).

La guerre de 1914-18, du fait de la ponction qu'elle opère dans la population (près de 19 millions de morts, en particulier chez les hommes, auxquels il faut ajouter les blessés et handicapés, ainsi que les victimes de la Grippe asiatique qui suivit), accélère au début de XX^e siècle le processus de mise au travail salarié des femmes, et par effet d'entraînement l'émancipation de ces dernières, qui commencent

à conquérir leurs droits à l'égalité avec les hommes (droit de vote, égalité des salaires... tout cela très progressivement, faut-il le préciser). L'extension des dispositifs d'accueil des jeunes enfants participe des effets de ces conquêtes en même temps qu'elle en est un facilitateur.

Deux modèles de la prise en charge des enfants s'imposent alors (Christian 2020) : un modèle éducatif, celui de l'école maternelle, adossé à l'institution scolaire, qui se généralise en France, en Angleterre et en Belgique, puis en Italie et en Espagne pour les enfants de 3 ans et plus ; et un modèle de soin à l'enfant et de service aux mères, qui concerne la petite enfance quel que soit l'âge, et qui s'impose dans les pays scandinaves ainsi que dans les pays communistes à partir des années 1960, en se chargeant progressivement de missions éducatives. La prise en charge collective des enfants crée par ailleurs des emplois, majoritairement féminins.

1.2. Enjeux éducatifs, hygiéniques et scientifiques

Du fait de l'antagonisme entre conceptions de la famille (conceptions de la maternité, au début, mais par suite aussi conceptions de l'égalité des sexes dans le couple et dans la société), les crèches soulèvent très tôt des débats qui expriment les tensions entre pôles antagoniques du champ. D'abord reconnues et encensées, dans le mouvement philanthropique qui accompagne la montée en puissance de la bourgeoisie en Europe au XIX^e siècle, on commence à leur reprocher de séparer la mère de l'enfant, de favoriser l'insouciance des parents à l'égard de leur éducation, d'être préjudiciables aux enfants eux-mêmes quand ils sont ainsi regroupés dans un même espace, et enfin, d'être coûteux pour la collectivité. Ce dernier argument, d'ordre économique, ne sera pas retenu dans des sociétés qui précisément poussent à la spécialisation du travail et aux calculs des avantages comparés : l'économie a meilleur compte d'affecter le soin des enfants à un personnel peu qualifié et faiblement rémunéré s'il libère les parents sur des emplois à forte plus-value.

L'interrogation de la légitimité des crèches va donc encourager, sinon obliger à se poser la question du soin apporté aux enfants.

Au XIX^e siècle, la mortalité infantile reste élevée dans tous les pays d'Europe. Dans les familles arrivées en ville, où les deux parents doivent travailler pour survivre et n'ont pas la possibilité de confier leurs enfants aux grands-parents restés à la campagne, l'affection pour l'enfant en bas-âge le dispute aux nécessités économiques et au désintérêt pour l'éducation. L'abandon des nourrissons et la pratique massive de la mise en nourrice sont alors à leur apogée : en 1860, la moitié des enfants parisiens sont en nourrice (Rollet 1978). En pratique, la création des asiles et crèches ne va pas seulement répondre au besoin de faciliter le travail salarié des femmes, il vise à prévenir les infanticides et les avortements.

La question de l'hygiène se pose également. Dans les années 1890 les découvertes de Pasteur sur l'origine des microbes et les premiers vaccins font chuter définitivement la mortalité infantile. Ce tournant s'accompagne d'initiatives nouvelles : ouverture de dispensaires et de crèches, création d'associations de promotion de l'allaitement telles que les organisations « Gouttes de lait » qui fournissent aux mères du lait stérilisé. Parallèlement, la baisse du taux de natalité alimente la peur du déclin démographique et suscite, pour soutenir les mères, la création des allocations familiales et des premiers congés de maternité, ainsi que la promotion de l'allaitement. Ce mouvement touche dans la première moitié du XX^e siècle tous les pays européens, quelles que soient les orientations idéologiques des gouvernements (Christian 2020).

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les politiques nationales sanitaires et sociales se développent massivement en Europe. Il s'agit de relancer la natalité et de lutter contre la mortalité infantile qui a connu un regain pendant la guerre en raison de la malnutrition (Rollet & De Luca 2005). Des politiques de vaccination systématique se mettent en place contre la rougeole, la poliomyélite et la rubéole. La mortalité infantile recule en particulier dans les pays d'Europe centrale, où les régimes communistes créent les premiers systèmes de santé publique nationaux.

Tout au long du XX^e siècle, ce souci de l'hygiène et de la prévention des maladies modifie également le regard que les scientifiques portent sur le tout jeune enfant (Willekens & al. 2015, Norman 2017). C'est notamment autour de la notion de « développement » et de ses « stades » que va se développer un discours psychologique, en suivant deux directions que l'on a souvent opposées, mais qui fournissent des éclairages complémentaires : celle, psychanalytique, des stades psycho-sexuels, proposée par Sigmund Freud (1856-1939) et poursuivie par Melanie Klein (1882-1960), John Bowlby (1907-1990) ou

René Spitz (1887-1994) ; et celle, cognitive, inaugurée par Jean Piaget (1896-1980) et poursuivie notamment par Henri Wallon (1879-1962) ou Lev Vygotsky (1896-1934).

2. Historique de la mise en place des dispositifs en France

Au début du XIX^e siècle, les nourrices sont le mode le plus répandu de garde à l'extérieur de la famille.

En 1844, Firmin Marbeau, adjoint au maire du premier arrondissement de Paris, fonde la première crèche. Son objectif est de pallier l'absence de structures d'accueil pour les jeunes enfants entre la période postnatale et l'âge de trois ans à partir duquel ils peuvent fréquenter les « salles d'asile », précurseurs de l'école maternelle. Ces crèches se multiplient au cours du siècle, tant à Paris que dans d'autres villes, avec le soutien de l'Église catholique. Elles sont principalement destinées aux enfants de familles ouvrières, permettant ainsi aux mères de ne pas quitter leur emploi ou de ne pas avoir à confier leurs enfants à une nourrice ou une aînée. Comme mentionné précédemment, ces établissements sont également mis en place pour prévenir les infanticides et les avortements, et pour combattre des maladies comme le rachitisme.

La Société des crèches parisiennes que Marbeau crée en 1847 est reconnue d'utilité publique par le décret du 17 juillet 1869, mais le projet de loi qu'il promeut, d'établir une crèche pour toute commune composée de cent femmes travaillant en dehors de leur domicile, est rejeté. En 1887, le *Bulletin de la Société des crèches* signale que la fréquentation moyenne n'est que de 64 jours par an, avec de grandes disparités entre les établissements. Les quartiers aisés de la capitale sont mieux desservis que la province (Bouve 2010).

La loi Roussel du 23 décembre 1874 instaure la protection des enfants du premier âge. Elle répond au souci de s'assurer du soin des enfants, dont on constate à l'époque qu'ils sont plus nombreux à mourir en nourrices qu'à la maison. Tout enfant de moins de deux ans confié contre rémunération à une nourrice, pour le sevrage ou la garde en dehors du foyer familial, est soumis à une surveillance de la part de l'autorité publique, dirigée par les préfets, et visant à protéger la vie et la santé de l'enfant. Un Comité supérieur de protection des enfants en bas âge est chargé de collecter et de transmettre au ministre de l'Intérieur les données recueillies par les Comités départementaux concernant la mortalité infantile et les mesures préventives appropriées.

La Protection Maternelle et Infantile (PMI) est mise en place par l'ordonnance du 2 novembre 1945. Elle résulte d'un double souci, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale : l'état sanitaire préoccupant de la population et l'enjeu du repeuplement de la France. Les privations pendant la guerre ont eu pour résultat une surmortalité infantile (Rollet & De Luca 2005) et la survie des nouveau-nés devient un objectif prioritaire. La PMI a pour mission la protection généralisée de toute une population : femmes enceintes, jeunes mères venant d'accoucher, enfants jusqu'au sixième anniversaire... Sont instaurées des visites pré et postnatales, la surveillance des enfants et l'éducation des mères. Le 6 juillet 1964, une nouvelle loi décentralise la PMI au niveau des départements et les place sous la responsabilité des Directions départementales aux affaires sanitaires et sociales (DDASS).

L'implantation des crèches va s'étendre et les formes vont se diversifier à partir de cette époque. On dénombre seulement 360 crèches en 1946. Trente ans plus tard, l'émancipation des femmes, avec le soutien des mouvements féministes des années 1960-70, fait monter le chiffre en 1975 à 883 crèches collectives (gérées par des organismes publics ou des municipalités) et 284 crèches familiales (qui font travailler des assistantes maternelles qui accueillent des enfants à leur domicile). À la fin des années 1970, les crèches parentales émergent, inspirées par les mouvements autogestionnaires et libertaires nés après les événements de mai 1968. Face à un déficit de places en crèche et en réponse aux structures collectives publiques jugées trop axées sur l'hygiène et fermées aux innovations pédagogiques, des parents s'organisent pour créer des crèches « sauvages ». Ces « mini-crèches » qui accueillent en petites unités d'une quinzaine d'enfants (contre jusqu'à 60 dans les crèches collectives) s'organisent dans les années 1980 au sein de l'Association des collectifs enfants parents (ACEP), et dès 1981, aux 1306 crèches collectives et 554 crèches familiales s'ajoutent les crèches parentales d'initiative privée, au départ associatives (Davidson & al. 1970 [1998]).

Entre 1970 et 1990, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales est un acteur clé dans la définition, l'organisation et la légitimation des différents modes de garde. L'introduction de la « prestation de service », l'assurance de financements durables pour les structures d'accueil et la nouvelle désignation des nourrices en « assistantes maternelles », officialisée par la loi du 17 mai 1977, renforcent cette politique d'accueil.

Face à la demande toujours croissante de solutions de garde d'enfants notamment en zone rurale, ainsi que pour les parents travaillant à temps partiel ou ayant des horaires de travail irréguliers, le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 « relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans » instaure la possibilité pour des entreprises privées à but lucratif de créer des « micro-crèches », petites unités accueillant un maximum de 10 enfants en simultané (porté aujourd'hui à 12), et qui n'ont pas besoin d'un directeur cadre de santé, mais d'un référent technique qui assiste le dirigeant. Cette formule souple, moins contraignante, va se développer, consacrant l'entrée du secteur dans le périmètre des échanges marchands. En 2011, les crèches collectives (municipales) représentaient 61% du parc, les crèches parentales (associatives) représentaient 30% du parc tandis que les crèches privées à but lucratif ne représentaient que 6,5 % du parc. En 2020, les crèches municipales ne représentaient plus que 16% du parc, les crèches associatives seulement 22% et les crèches privées à but lucratif 31 % (Caenen & Virot 2023).

Plus récemment, le décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 assouplit encore les contraintes en faisant passer le maximum de 10 à 12 enfants accueillis en simultané et en autorisant des conditions de diplôme assouplies.

3. L'offre de service en France aujourd'hui

On peut distinguer trois formes principales de mode de garde en journée, en semaine :

- Le mode de garde traditionnel, familial : les enfants sont gardés à la maison, principalement par leurs parents, ou accessoirement par leurs grands-parents ou d'autres membres de la famille.
- L'assistante maternelle, autrefois appelée *nourrice*, est aujourd'hui une professionnelle rémunérée pour accueillir des enfants à son domicile ou en maison d'assistantes maternelles (MAM : association de plusieurs assistantes maternelles qui mettent un local d'accueil en commun).
- Les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) comprennent les multiples formes de crèches que l'on peut regrouper en trois familles :
 - * les crèches collectives publiques (municipales et départementales, accueillant jusqu'à 60 enfants), financées par des organismes et collectivités publics, auxquelles on peut ajouter dans le même esprit les crèches familiales (assistantes maternelles employées par la commune et non par les parents), ainsi que les haltes-garderies), historiquement les plus anciennes ;
 - * les crèches parentales, de forme généralement associative (les parents assurent la gestion de la structure et interviennent pour garder les enfants) ;
 - * les crèches privées, certaines aux dimensions des crèches collectives, mais en grande majorité sous le régime du décret de 2010 des micro-crèches, gérées par des entreprises, et qui ont vu depuis une quinzaine d'années l'émergence et le développement de réseaux de franchise ; on peut rattacher à cette catégorie les crèches d'entreprise, mises en place par une entreprise pour son propre personnel.

Comme nous l'indiquions en introduction, environ 60 % des 2,1 millions d'enfants de moins de trois ans ont accès à une place dans un dispositif de garde formel en 2021 (ONAPE 2024). Ce chiffre est cependant trompeur, car certains enfants ne sont pas accueillis tous les jours de la semaine, ni toute la journée, en crèche ou chez une assistante maternelle. Un enfant peut avoir besoin de plusieurs places dans des dispositifs différents pour être gardé toute la semaine. Il faut donc considérer quel est le mode de garde principal.

Quand on pose aux parents la question du mode de garde, la réalité est différente. Selon l'enquête de la DREES « Modes de garde et d'accueil et scolarisation des enfants âgés de moins de 6 ans » (Caenen & Virot 2023), en 2021, en France métropolitaine, la majorité (56%) des enfants de moins de 3 ans restent gardés principalement par leurs parents, auxquels on peut ajouter les grands-parents ou autres membres

de la famille (3% des enfants). Au total, ce sont donc au contraire près 60 % des enfants de moins de trois ans qui n'entrent que partiellement ou pas du tout dans un dispositif formel. Les 40 % restants vont en crèche (18 %), chez une assistante maternelle (20 %) à l'école maternelle ou sont gardés à domicile par une personne rémunérée (3 %).

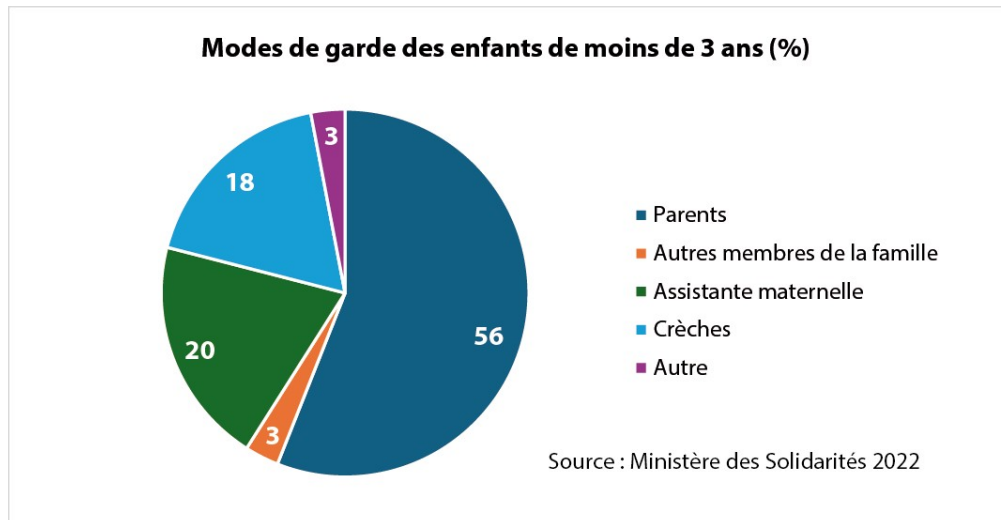


Figure 2 : Par qui sont gardés les enfants ?

A contrario, toujours selon l'enquête de la DREES, le mode de garde ou d'accueil déclaré n'est le premier choix des parents que pour 7 enfants sur 10 : c'est-à-dire que si tous les parents avaient obtenu leur premier choix, les enfants seraient nettement moins souvent gardés principalement par leurs parents (36 %) et bien plus souvent accueillis en EAJE (35 %). Le mode de garde au sein de la famille n'est souvent qu'une solution par défaut d'autre, principalement du fait du manque de places disponibles, mais aussi par manque de moyens financiers des parents. Il est d'ailleurs en baisse continue : il représentait 74% des enfants de moins de 3 ans en 2002 (contre les 56% de 2021).

C'est ainsi qu'un tiers seulement des enfants de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents, tandis que la moitié combine un mode d'accueil formel payant (assistante maternelle, EAJE, garde à domicile) et la garde par les parents. Encore la garde par les parents n'est-elle vraiment envisageable qu'à condition qu'au moins un des deux parents soit disponible en journée. Si l'on considère le cas des parents qui travaillent tous les deux, la proportion d'enfants confiés principalement à une assistante maternelle ou à une crèche s'élève à 7 enfants sur 10 dont les deux parents travaillent (Caenen & Virot 2023).

L'offre d'accueil des jeunes enfants à l'extérieur de la famille a progressé de la fin des années 2000 au début des années 2020. Le nombre de places théorique est passé de 48 en 2009 à 60,3 en 2022 pour 100 enfants de moins de 3 ans (1,31 millions de places pour 2,17 millions d'enfants)². Depuis quelques années, ce chiffre stagne alors même que le nombre d'enfants diminue du fait de la baisse des naissances. La capacité d'accueil collectif rapportée au nombre d'enfants de moins de 3 ans augmente : elle est passée de 17 % à 24 % entre 2012 et 2022. Mais le nombre d'assistantes maternelles a chuté durant la même période.

² *Vie Publique*, 19 décembre 2024 : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/296609-modes-de-garde-des-enfants-de-moins-de-3-ans-queelles-evolutions>

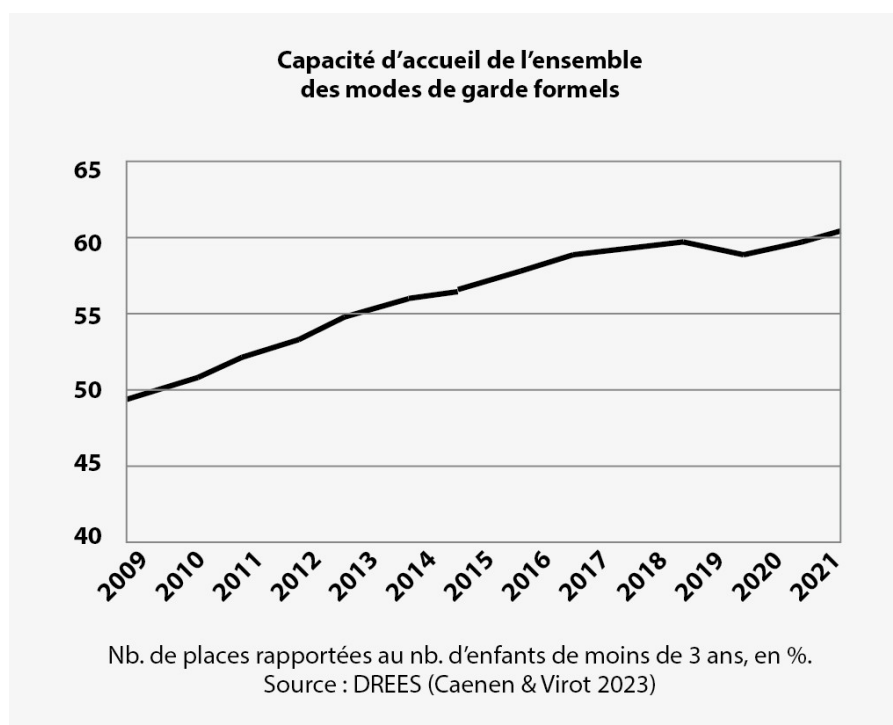


Figure 3 : Capacité d'accueil théorique des modes de garde formels

Les modes de garde extra-familiale sont donc ceux qui tendent à se développer toujours davantage, en lien avec le taux d'activité dans la population, qui est en France à son plus haut niveau depuis que l'INSEE le mesure : 73,6% des 15-64 ans (INSEE Référence 2023, p. 116-117), principalement du fait du taux d'activité des femmes. Les deux modes à examiner sont donc l'accueil par une assistante maternelle et les EAJE.

3.1. Les assistantes maternelles

Au 31 décembre 2022, selon les chiffres de la DREES (Caenen & Viot 2023), 309 400 assistantes maternelles étaient agréées par les services de la PMI en France métropolitaine et dans les départements et régions d'Outre-mer (hors Mayotte). Toutes ne sont pas en activité : selon l'ONAPE, elles sont 248 000 à exercer. Cet effectif des agréments baisse continuellement depuis 2013 : -6,7 % en 2022 et -3,9 % par an en moyenne entre 2013 et 2022. Le nombre de places théoriquement offertes par les assistantes maternelles agréées en activité et directement employées par les parents est estimé à 795 400. Ce nombre est également en diminution pour la huitième année consécutive : -2,8 % par an en moyenne depuis 2014. Néanmoins, l'offre d'accueil des moins de 3 ans reste majoritairement portée par ces professionnelles avec 62 % du nombre total de places théoriquement offertes en dispositif formel (ONAPE 2024).

Autrefois nourrices sans formation particulière, ce sont aujourd'hui des professionnelles, et depuis la loi n°77-505 du 17 mai 1977, leur qualificatif est celui d'un métier : « assistante maternelle ». Bien que ce métier s'ouvre en principe aux hommes, le féminin s'impose en effet : le métier reste presque exclusivement féminin avec 99,4% de femmes (ONAPE 2024).

Le mouvement de professionnalisation de l'activité se poursuit. Depuis le 1^{er} janvier 2007, les assistantes maternelles doivent avoir suivi une formation de 60 heures, à la charge du département, dans les six mois à compter de leur demande d'agrément et avant tout accueil d'enfants. Dans les deux ans après le début de l'activité, elles doivent suivre une formation complémentaire de 60 heures. Ces 120 heures correspondent à la première épreuve (EP1) du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) « Petite enfance », que cependant elles ne sont pas obligées d'obtenir. Les assistantes maternelles sont visitées régulièrement pour contrôle par une puéricultrice de la PMI.

Cette professionnalisation ne s'accompagne pas pour autant d'une meilleure reconnaissance sociale et économique de l'activité. Dans une lecture économiste des choses, on devrait la considérer comme un

effet de la spécialisation inégale du travail en raison de la loi des avantages comparés : les femmes qui ont la possibilité ou l'obligation de travailler contre une rémunération confient leurs enfants à d'autres femmes qu'elles peuvent rémunérer à un taux moindre que ce qu'elles-mêmes gagnent. Logiquement, pour que cette distribution du travail fonctionne, il faut que la garde des enfants soit effectuée par des femmes de moindre niveau de formation et de conditions modestes. Concrètement, les assistantes maternelles font partie de la large gamme des « services d'aide à la personne » au même titre que les femmes de ménage et les dépanneurs non qualifiés.

De fait, bien que l'assistante maternelle soit au service de plusieurs parents, elle n'est pas une prestataire de service. Elles ont un statut de salariées et les parents sont leurs employeurs, quoique en réalité ce soit souvent l'assistante maternelle qui doit rédiger pour eux leur contrat et leurs fiches de paie. Elles relèvent du Code de l'action sociale et des familles et non du Code du travail, de sorte que de nombreuses dispositions fondamentales pour la protection des droits des travailleurs ne leur sont pas applicables (Smic, durée du travail, conditions de licenciement, etc.), ce qui constitue une forme de discrimination institutionnelle de leur profession, avec des salariées qui peuvent travailler bien plus que la durée légale et toucher moins que le salaire minimum interprofessionnel (Perseil & Perseil 2020). Le salaire horaire net pour la garde d'au moins un enfant de moins de 3 ans s'élevait en 2022 à 3,8 €. Il fallait donc garder 2 à 3 enfants pour gagner un SMIC qui se montait à 8,76 € à ce moment-là. Alors qu'il s'agit d'un métier soumis à des conditions de travail difficiles, qui peuvent entraîner des pathologies lourdes (troubles musculosquelettiques, problèmes d'audition...), le principe de l'accès à la médecine du travail ne leur a été accordé qu'en 2021 (ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021), pour une application effective en janvier 2025. Les points retraite que leur apportent leurs cotisations aux caisses de retraite sont moins élevés quand elles exercent que quand elles sont au chômage...

La profession manque donc d'attractivité. Le rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance (ONAPE 2024) constate que le nombre d'assistantes maternelles baisse régulièrement depuis 2013. Comme dit, il s'établissait en 2022 à 248 000 professionnelles en activité, en baisse de 4,2% par rapport à l'année précédente, soit 10 800 salariées en moins. Par ailleurs, faute de se renouveler, la profession vieillit : l'âge moyen augmente, passant de 44,6 ans en 2006 à 48,5 ans en 2022, contre 42 ans pour la population active générale.

D'après l'enquête « mode de garde » de la DREES, l'accueil par une assistante maternelle est le principal mode d'accueil formel pour les enfants de moins de 3 ans (Caenen & Virost 2023). Le rapport de l'ONAPE confirme que le nombre de places offertes par les assistantes maternelles représente 53 % de l'offre globale, soit 696 000 places. Mais ce nombre diminue régulièrement : de 33 800 places entre 2020 et 2021 (-4,5%), de 14 200 places entre 2021 et 2022 (-2%), en raison de la réduction du nombre d'assistantes maternelles. Cette diminution est compensée en partie par la hausse du nombre d'enfants autorisés dans leurs agréments, et par une hausse de la proportion d'enfants de moins de 3 ans parmi les enfants qu'elles accueillent. De ce fait aussi, le salaire moyen des assistantes maternelles augmente, mais principalement du fait de l'augmentation du nombre d'enfants accueillis, de la hausse du volume horaire, et des revalorisations successives du SMIC. Le salaire net moyen reste faible, à hauteur de 14 600 € par an. Il explique qu'à mesure que les femmes montent en qualification dans la société, elles tendent à délaisser les métiers peu reconnus.

3.2. Les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

L'accueil collectif continue à suivre le mouvement inverse : en 2023, le nombre d'EAJE est de 12 815 et représente 507 000 places, soit 16 000 de plus qu'en 2021 (+3,3 %) et 57 000 de plus qu'en 2017 (ONAPE 2024). Cette augmentation reste principalement portée par les micro-crèches privées.

La grande majorité des EAJE, en nombre de places, sont des crèches financées par le dispositif de la Prestation de service unique (PSU) : les parents paient un tarif uniforme sur le territoire national, en contrepartie de quoi les EAJE sont financées par les Caisses d'allocation familiale. Ce sont en grande majorité des crèches gérées par des collectivités publiques (crèches municipales en particulier), qui peuvent accueillir jusqu'à 60 enfants. Elles représentent 420 600 places. Le nombre des établissements gérés par des collectivités territoriales a cependant tendance à diminuer, et celui des structures gérées par des associations reste stable. C'est le secteur privé lucratif qui, certes minoritaire, est le plus dynamique, et qui a augmenté de presque 30% entre 2019 et 2023, passant de 1 510 à 1 943 établissements.

Les micro-crèches sont l'autre secteur significatif des EAJE, auquel est associé un cadre réglementaire moins exigeant et un mode de financement spécifique. La très grande majorité (86 % des 7 100 micro-crèches) n'est pas financée par la PSU mais soutenue de façon indirecte par le Complément de libre choix du mode de garde (CMG), versé aux familles : les parents paient la crèche au tarif pratiqué par celle-ci (qui est cependant plafonné) et ce sont eux qui se font rembourser par la CAF en fonction de leurs revenus. En 2023, la majorité de ces micro-crèches appartient au secteur privé lucratif (92 %) alors que le secteur associatif n'en regroupe que 8 %. En outre, le secteur privé lucratif a progressé de 13 % entre 2022 et 2023 et le secteur associatif de seulement 2 %.

Bien que les micro-crèches soient encore minoritaires (12% de l'offre de places), leur expansion rapide exprime l'intérêt d'un secteur ouvert aux opérateurs privés par le décret de 2010, mais il ne manque pas, de ce fait, de relancer les débats et controverses autour de la légitimité des modes de garde extra-familiaux, avec désormais un accent mis sur les conséquences pour les enfants de la marchandisation d'une activité au service d'une population vulnérable.

4. Les tensions du secteur : une approche systémique

Par le passé, la presse se faisait régulièrement l'écho de drames survenant chez des assistantes maternelles accueillant individuellement des enfants à leur domicile : enfants blessés, voire décédés, d'avoir été maltraités ou simplement laissés sans surveillance. Bien qu'il s'agisse de cas isolés, la prévention de ces drames est au centre de l'attention des pouvoirs publics depuis les origines. L'isolement des assistantes maternelles, travaillant seules chez elles, sous un contrôle très épisodique de la PMI, plaidait pour l'extension du dispositif des crèches, dans lesquelles travaillent plusieurs professionnelles qui, outre qu'elles sont titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation, se contrôlent mutuellement et peuvent s'entraider au besoin. A contrario, les assistantes maternelles proposent un mode de garde plus personnalisé qu'en EAJE, souvent mieux adapté à certains enfants ; et, de toutes façons, les places manquent en crèche.

L'apparition des micro-crèches d'initiatives privées, sous des conditions réglementaires plus souples, se présentait dans les années 2010 comme une solution à cette contradiction : elle permettait de multiplier les places en établissements, au sein d'une équipe professionnelle, avec un effectif d'enfants autorisant une approche plus individualisée. Mais l'essor de cette offre de places s'est effectué sous l'impulsion d'opérateurs privés dont plusieurs, anticipant un nouveau marché, ont multiplié les créations de crèches, avant de se structurer pour certains en réseaux d'enseignes franchisées.

Les phénomènes de maltraitance se sont logiquement multipliés en proportion. Ils sont statistiquement tout aussi isolés que ceux qui peuvent affecter les crèches publiques ou les assistantes maternelles, mais le fait qu'ils interviennent dans des établissements à but lucratif leur donne un caractère particulier qui suscite des lectures plus sévères, sur le mode journalistique de la dénonciation d'un scandale comme c'est le cas de l'ouvrage du journaliste Victor Castanet enquêtant sur le réseau de crèches People&Baby (Castanet 2024).

Le 22 juin 2022, la petite Lisa, 11 mois, meurt empoisonnée par une employée d'une crèche de ce réseau qui l'employait à Lyon. Cet événement dramatique propulse sur le devant de la scène médiatique la gestion des micro-crèches privées et suscite l'émotion des professionnels du secteur et des nombreux parents qui leur confient leurs enfants. L'événement fait écho, par surcroît, aux réactions qu'avaient suscité quelques mois plus tôt la publication d'une enquête journalistique de Victor Castanet sur les maltraitements à l'égard d'un autre public vulnérable, celui des personnes âgées (Castanet 2022). Le journaliste avait mené une enquête de trois ans mettant en cause les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du groupe Orpea, et plus généralement les contradictions entre recherche de profits et qualité des soins due aux résidents. Le cas très médiatisé de Lisa l'incite à débiter l'enquête de deux ans qui conduira à son livre de 2024.

Entre-temps, les pouvoirs publics réagissent et, un mois après l'événement, par lettre de mission du 25 juillet 2022, le ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées demande à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'effectuer une évaluation des processus et des mesures mis en œuvre afin de garantir la sécurité et la bientraitance des enfants accueillis en EAJE.

L'enquête est menée au cours du second semestre 2022 et l'IGAS rend son rapport en mars de l'année suivante (IGAS 2023).

Au-delà du fait divers isolé, impliquant la personnalité ou la situation particulière, ici d'une employée, en d'autres temps de telle assistante maternelle à son domicile, l'évènement relance un débat dont nous avons souligné qu'il est ancien, doublement articulé autour de l'antagonisme entre prise en charge par la famille ou par des professionnels, et entre raisonnement économique et objectifs sociaux, ici recoupé par un antagonisme nouveau entre secteur public et privé. Il réinterroge en fait le fonctionnement général de l'accueil du jeune enfant en France. Et la question, sous sa formulation plus contemporaine, est d'une certaine façon la même que pour les EHPADs : les contraintes d'une gestion marchande sont-elles compatibles avec un accueil de qualité de publics vulnérables ?

Le rapport de l'IGAS décrit une qualité d'accueil « très disparate », une situation pouvant entraîner des « carences dans la sécurisation affective et dans l'éveil » des tout-petits. Malgré des formulations prudentes, qui admettent notamment les limites de la représentativité de l'enquête, les préconisations sont affirmées : l'IGAS recommande notamment un renforcement du taux d'encadrement des enfants, une montée en qualification des professionnels, une subordination du financement à des contrôles plus fréquents. Cependant, ces recommandations ne tiennent pas compte du surcoût qu'impliquerait éventuellement leur application pour les établissements aussi bien que pour la Protection maternelle et infantile qui manque déjà de moyens. Elles sont formulées dans un contexte où il manque en France encore 200 000 places d'accueil, situation qui ne peut qu'encourager une extension du secteur privé, et qui a déjà conduit le gouvernement à augmenter de 10 à 12 enfants la capacité d'accueil maximale autorisée des micro-crèches (décret n° 2021-1131 du 30 août 2021) ; contexte dans lequel, par surcroît, le personnel fait défaut dans près de la moitié des crèches, ce qui a motivé le gouvernement à assouplir les conditions de diplômes pour exercer en crèche (arrêté du 29 juillet 2022 publié au JO le 4 août 2022). Ce rapport suscite les réactions des organisations représentatives du secteur³, qui insistent pour que ne soit pas jetée l'opprobre sur l'ensemble des établissements : les dysfonctionnements alarmants ne concerneraient qu'une proportion infime des acteurs. Ces acteurs de la profession ne peuvent qu'accueillir favorablement les propositions, puisqu'elles vont dans le sens d'une meilleure qualité de l'accueil et de la prévention des risques, mais ils soulignent les contraintes qui pèsent déjà sur le secteur, et souhaitent en conséquence que soient interrogées les politiques publiques dans leur ensemble... et que, bien sûr, les financements suivent.

Dans une analyse que nous effectuons sur le rapport de l'IGAS (Bapst & al. 2024), nous soulignons les limites méthodologiques de l'enquête, notamment dans le mode de sélection des acteurs enquêtés et dans le traitement des données qualitatives. La pertinence des conclusions et préconisations est limitée par la représentativité des interlocuteurs interrogés, qui écarte les crèches indépendantes et surévaluée de ce fait les informations montant des réseaux de franchise, et par le périmètre de l'étude, qui écarte notamment les contraintes économiques pesant sur les établissements.

Nos réserves ne nous empêchent pas de considérer la validité globale des conclusions du rapport de l'IGAS. En particulier, parmi les nombreux facteurs qui assurent la qualité de l'accueil, les interactions individuelles et la sécurisation affective de l'enfant sont influencées par les contraintes organisationnelles de l'établissement. Les contraintes de gestion, de personnel et de structure réduisent d'abord le temps consacré au lien individuel avec l'enfant, limitant ainsi les interactions verbales et non verbales stimulantes. Ces contraintes peuvent mener les professionnels à travailler de manière mécanique. Les interactions jouent un rôle essentiel, entre professionnels et enfants, et entre professionnels et parents, notamment afin de discuter du rythme individuel de l'enfant. Bien que ce principe soit inclus dans presque tous les projets, la pratique actuelle est séquencée et très contrainte, laissant peu de place aux différences de rythme des enfants. Les rapporteurs considèrent que le respect du rythme individuel relève souvent du discours promotionnel dans les projets éducatifs, alors que les contraintes structurelles et les pratiques organisationnelles sont incompatibles avec leur mise en œuvre effective. Actuellement, le rythme de l'enfant tend à se conformer aux contraintes d'organisation et de personnel plutôt que l'inverse.

³ <https://lesprosdela petiteenfance.fr/rapport-igas-sur-les-crèches-les-premières-réactions-du-secteur-de-la-petite-enfance>

Nous devons cependant insister sur le fait que les débats et controverses, parce qu'ils sont formulés en termes souvent binaires, font l'impasse sur la complexité d'un système global. Une lecture davantage systémique permettrait de modéliser l'état du secteur en révélant des boucles de rétroaction entre différents facteurs, ce qui implique notamment de mettre le doigt sur le classique « nerf de la guerre » qu'est l'argent.

Le rapport de l'IGAS, en mettant l'accent sur les priorités que personne ne peut contester, la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance, propose des axes de réflexion et d'amélioration en quelque sorte « hors-sol », c'est-à-dire sans envisager vraiment que toute mesure de changement fait peser un coût supplémentaire sur l'ensemble du système. Par exemple, il serait effectivement souhaitable que l'effectif salarié d'une crèche soit renforcé, mieux formé, mieux rémunéré, dispose de davantage de temps pour s'occuper des enfants, etc. De meilleures conditions de travail contribueraient ainsi à prévenir les maltraitances. Mais, pour ce faire, il faudrait que les établissements en aient les moyens, et donc puissent augmenter le chiffre de leurs recettes. À capacité d'accueil plafonnée (12 enfants au maximum en simultané dans une micro-crèche), il faudrait qu'ils puissent augmenter leurs tarifs, mais qui eux aussi sont plafonnés par la réglementation. L'augmentation des tarifs impliquerait une dépense plus importante pour les parents, qu'il faudrait donc aider en augmentant les allocations qui leur sont versées et/ou les subventions de la CAF versées aux établissements, sauf à envisager des modes de garde à deux vitesses, selon les revenus des familles. Or, pour le moment, le plafonnement des recettes fait que les établissements doivent fonctionner à budget constant, avec des marges qui restent serrées. Les mesures préconisées par les rapporteurs, si elles devaient avoir une traduction effective en termes de conditions mises à l'ouverture d'une crèche (investir davantage dans l'aménagement de l'espace), de renforcement des taux d'encadrement, d'élévation des niveaux de formation pour des salaires qui resteraient proches du SMIC, etc. pourraient ainsi avoir un effet contraire à celui recherché : soit que s'accroisse la pression aux réductions des dépenses et à la rentabilité, impliquant une moindre qualité de vie au travail et des risques accrus de maltraitance ; soit que de nombreux établissements en viennent à fermer, accroissant ainsi le déficit de places en EAJE. Etc.

En résumé, on comprend qu'une approche systémique de l'état des EAJE étendrait le périmètre de l'analyse des risques de maltraitance jusqu'à englober décisionnaires économiques et politiques et les antagonismes de valeurs entre solidarité, éducation, libéralisme économique, esprit d'entreprise... Telle n'était pas la mission confiée aux rapporteurs, et tels sont donc les effets d'un découpage de son périmètre d'étude.

Les familles sont des systèmes complexes où les interactions entre parents, enfants, et autres membres influencent mutuellement leurs comportements et leur bien-être. Une approche systémique permet de comprendre ces interactions et d'intervenir de manière plus holistique et efficace. La parentalité est influencée par une variété de facteurs sociaux, économiques, culturels, et psychologiques. Prendre en compte ces différents facteurs et leurs interrelations devrait amener à des solutions plus complètes et adaptées. Plutôt que de se concentrer uniquement sur les symptômes ou les problèmes individuels, une approche systémique cherche à identifier et à traiter les interactions au sein d'un système qui est à la fois individuel, collectif, familial, social... (Druzhinenko-Silhan & Schmoll 2023)

Dans un rapport plus récent (IGAS 2024), l'IGAS aborde spécifiquement les questions soulevées par l'organisation et le financement des micro-crèches, ouvrant ainsi une possibilité d'approcher sous l'angle économique de leur rapport coût/bénéfice les problèmes de qualité de l'accueil et des risques de maltraitance. Mais dans le même esprit que le rapport précédent, ce sont cette fois les seules considérations de coût pour la collectivité qui limitent le périmètre de l'étude. Le rapport n'évoque à aucun moment dans ses conclusions les difficultés des crèches privées à pérenniser leur fonctionnement économique, si ce n'est à remarquer qu'elles tentent souvent de le faire en contournant la réglementation qui plafonne à la fois le nombre d'enfants accueillis, les tarifs horaires et le nombre d'heures remboursées par l'aide de la CAF : facturation au forfait plutôt qu'au réel, annualisation des factures. Le reste à payer par les parents est par ailleurs plus important que dans une crèche publique ou que l'accueil au domicile d'une assistante maternelle.

Le rapport préconise ainsi un alignement progressif des crèches privées sur les modes de financement des crèches collectives publiques, directement financées par la CAF, de manière à rendre plus « lisible » et « pilotable » (i.e. contrôlable) l'accueil en EAJE et pour harmoniser les restes à charges applicables

aux parents. La ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, Catherine Vautrin, a annoncé le 24 janvier 2025 son intention de lancer un « plan démographique 2050 » de la petite enfance au grand âge, et notamment de renforcer le contrôle des micro-crèches. *« On va clairement renforcer les contrôles, notamment dans les micro-crèches. D'ici septembre 2026, elles devront se conformer aux mêmes normes de qualifications que les petites crèches, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (...). Je serai très ferme sur les contrôles »*, affirme Catherine Vautrin.

Ces orientations prévisibles, qui ne tiennent apparemment pas compte de la gestion réelle d'une micro-crèche, feraient peser, si elles se confirment, une incertitude sur la viabilité économique de nombreuses structures, en contradiction avec l'objectif annoncé qui reste d'augmenter le nombre de places, et non de pousser les établissements à la fermeture.

Il nous faut donc maintenant envisager comment peut évoluer le secteur, en fonction des contraintes que nous avons exposées.

5. Les perspectives pour les prochaines années

Nos approches systémiques sont portées par un souci, non seulement de décrire l'intégralité des composantes et des relations au sein d'un système, ici le champ économico-socio-organisationnel des dispositifs d'accueil du jeune enfant en France, sans faire l'impasse sur certaines données exclues du périmètre, mais également de mettre cette description au service d'une vision prospective : sans quoi la description du système ne confirme pas sa capacité prédictive, et surtout elle n'a pas d'intérêt pour la décision stratégique (Schmoll 2024).

Pour prédire l'évolution globale des dispositifs d'accueil du jeune enfant, en France comme ailleurs, il faut prendre en considération la structure du champ telle que nous l'avons dessinée plus haut.

– L'antagonisme entre modèles familiaux de prise en charge et dispositifs de prise en charge à l'extérieur de la famille joue tendanciellement en faveur de ces derniers. Il est d'observation constante qu'au fur et à mesure de la massification et de l'urbanisation des sociétés, celles-ci se soumettent à la fois à une logique de division et de spécialisation des activités ainsi qu'à la loi des avantages comparés. Les individus et les collectifs tendent à se spécialiser dans les activités où ils sont à la fois les plus compétents/productifs et les mieux rétribués. Le soin des enfants, comme d'autres activités que tout-un-chacun exerçait, telles que leur formation à un métier, le soin aux aînés, le travail aux champs, l'entretien de la maison, la préparation des repas, etc. tendent à être extravertis vers d'autres personnes et collectifs, si leur rémunération est moindre que ce que rapporte l'activité dans laquelle on se spécialise. Les discours qui tendent à présenter comme de mauvais parents ceux qui confient leur enfant à des assistantes maternelles ou des crèches est de moins en moins opérant au regard de cette évolution : dans le même esprit, on ne songerait plus aujourd'hui à faire de l'éducation par les parents et la famille un argument contre la scolarisation obligatoire des enfants. En fait, les parents continuent à exercer leur fonction parentale, mais selon d'autres formes qui ne nécessitent pas d'être présents constamment avec eux. Tous les pays contemporains suivent cette tendance, à des vitesses différentes : l'Allemagne est par exemple restée plus longtemps que la France sur une politique traditionnelle de la famille, au détriment du principe d'égalité de traitement entre femmes et hommes inscrit dans la Loi fondamentale, mais les conséquences catastrophiques de cette politique sur la natalité poussent les gouvernants à remettre cette doctrine en question (Salles 2006, 2022). Sauf donc le cas d'une crise économique et sociale qui prendrait les proportions d'un effondrement et d'un retour à une société de subsistance (ce que l'on ne saurait certes exclure à l'ère du réchauffement climatique et de l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables), la tendance devrait se poursuivre.

– L'antagonisme entre considérations économiques et souci d'égalité et de protection sociales est moins visible dans ses évolutions, avec des variations dans un sens ou dans l'autre, en gros selon que les décisions politiques sont plutôt de droite ou de gauche, tout en étant dissimulées par un discours social bienveillant. Mais en raison de la loi des avantages comparés, jouant de surcroît dans une économie marchande, c'est l'économique qui a un rôle moteur tandis que le social a un rôle plutôt régulateur du premier. Dans une modélisation systémique, on parlerait d'une boucle de renforcement équilibrée par une boucle inhibitrice. Conséquemment, l'intervention de la puissance publique est effective, pour assurer des conditions optimales d'accueil des enfants dans leur intérêt et celui des parents (des femmes

en particulier). Mais elle ne saurait s'imposer au-delà des capacités du système économique à les financer. Dans un pays comme la France, qui est une économie de redistribution importante (le taux de pression fiscale et sociale est le plus élevé d'Europe), les habitudes prises par les institutions sociales et leurs administrations de tutelle les autorisent à juger légitimes les recommandations d'un contrôle renforcé des EAJE à moyens constants, ce qui implique que leur coût global devra être pris en charge par un tiers financeur. Public ou privé, telle est l'une des questions ?

Quel est en France le contexte plus précis dans lequel jouent ces antagonismes ?

1. Le contexte démographique (ONAPE 2024) : Au 1er janvier 2023, la France compte 2,1 millions d'enfants de moins de 3 ans, sur un total de 726 000 naissances enregistrées en 2022. Comparé à 2021, le nombre de naissances a diminué de 2,2%, soit 16 000 naissances de moins. Depuis 2011, hors Mayotte, le nombre d'enfants de moins de 3 ans a chuté de 15%, soit une baisse de 360 000 enfants. Selon les projections de l'Insee, en 2070, le nombre d'enfants de moins de 3 ans pourrait varier entre 1,4 million et 2,4 millions, dépendant de l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF), fixé entre 1,5 et 2 enfants par femme.

Rapporté à l'évolution contraire de la population âgée, les pouvoirs publics devraient plus facilement envisager la création de places en EHPAD qu'en crèches... d'autant plus que les vieux sont des électeurs, tandis que les parents d'enfants de moins de trois ans ne sont dans cette situation que transitoirement⁴.

En attendant, il manque cependant encore 200 000 places en crèche, et le métier d'assistante maternelle n'attirant plus, les places ne se renouvellent pas avec les départs à la retraite.

2. Le contexte économique est celui d'une crise profonde, dont nous n'observons pour le moment que les prémices, et dont les indicateurs en France sont la stagnation de l'activité économique, l'accroissement du déficit public et surtout l'explosion de la dette publique. Il est improbable que les pouvoirs publics s'engagent davantage dans les dépenses sociales à un moment où, au contraire, le gouvernement réduit ou interrompt les aides existantes.

L'État-providence n'a plus les moyens aujourd'hui d'assurer la couverture sociale qui était celle des décennies précédentes, ni d'offrir un accès aidé aux soins et aux services sociaux. La tendance est au désengagement de l'État, qui prend les formes de la privatisation progressive des établissements publics ou de délégations de services publics à des tiers privés. Déjà, le décret de 2010 instaurant la possibilité pour des acteurs privés à but lucratif d'ouvrir des EAJE allait dans ce sens. De même, les délégations de service public se multiplient depuis quelques années, qui permettent à des municipalités et autres collectivités, souvent en difficulté budgétaire, de confier à un acteur privé la gestion, voire l'installation complète, de leurs crèches collectives. Cette tendance ne peut logiquement que se poursuivre.

Dans un tel contexte, les mesures envisagées par le gouvernement, visant à resserrer le contrôle des micro-crèches (seul secteur à s'être développé rapidement et à avoir créé des places) et à « harmoniser » leur financement, devraient être contre-productives : elles pourraient avoir pour effet la fermeture de micro-crèches dont les marges sont déjà serrées, voire l'effondrement de certains groupes, précipitant à la fois les licenciements dans le secteur et un recul du nombre de places en EAJE. Selon que la décision publique s'avisera plus ou moins tôt de ce risque, quelles sont les directions alternatives qui s'offrent à elle ? Nous en discernons trois, qui concernent des dispositifs pour le moment minoritaires mais qui pourraient évoluer à la faveur de ce contexte de restriction.

5.1. Les micro-crèches, même si elles sont régulièrement sur la sellette, sont un mode de garde dont l'expansion rapide révèle le dynamisme. La formule recouvre des situations diverses, depuis la crèche indépendante gérée par une personne issue du métier (une ancienne éducatrice jeune enfant ou auxiliaire petite enfance) qui en fait son outil de travail sans chercher à étendre l'activité, jusqu'au groupe gérant des centaines de crèches en propre ou en réseau de franchisés. Les mesures réglementaires envisagées devraient mettre en difficulté principalement les crèches franchisées qui, outre leurs propres charges, doivent payer régulièrement des royalties au franchiseur. Il est possible que les réseaux de franchise tels qu'ils existent laissent davantage de place à de petits groupes de micro-crèches mettant en commun leur gestion administrative pour réduire leurs charges.

⁴ Voir l'intéressante chronique de Julien Damon : <https://www.futuribles.com/demographie-des-ephad-ou-des-crèches/>

5.2. Les crèches d'entreprise ou inter-entreprise sont une formule financée par une ou plusieurs entreprises qui y réservent en contrepartie des places pour leur propre personnel. Cette pratique réservataire a pour l'État l'avantage de faire porter tout ou partie du financement d'un service social par le secteur privé. Le rapport de l'IGAS sur le financement des crèches (IGAS 2024) fait mention de cette orientation entre les lignes : la mission considère que lorsque les revenus issus de la réservation de berceaux dépassent un tiers du chiffre d'affaires d'une structure, les employeurs constituent de facto un tiers réservataire et le maintien d'un financement des familles n'est de leur point de vue plus justifié. Traduisons : les employeurs qui ont les moyens devraient financer les crèches pour leur personnel. Il est vrai par ailleurs que l'un des arguments de l'implantation d'une crèche en entreprise, par elle-même ou par un prestataire, est que ce service offert à ses salariés devient un outil de gestion des ressources humaines au même titre que d'autres avantages en nature, par exemple un restaurant d'entreprise, une salle de détente, ou la prise en charge de frais de repas ou de déplacement. L'intérêt pour l'entreprise est que cette rémunération indirecte sous forme de services offerts aux salariés est exonérée des charges sociales qui s'appliquent au salaire proprement dit.

5.3. Les Maisons d'assistantes maternelles (MAM) sont également un axe de développement possible des modes de garde dans le futur. Depuis 2010, les assistantes maternelles peuvent se regrouper à plusieurs (quatre au maximum en simultané) pour exercer leur activité professionnelle dans un autre lieu que leur domicile. Au sein de ce lieu, elles peuvent accueillir jusqu'à 20 enfants. Depuis leur création, le nombre de MAMs progresse à un rythme soutenu : en 2019, 3 475 MAMs sont recensées sur le territoire contre 1 212 en 2014, soit une augmentation de 187 % (Puech & Queval 2022). À titre de comparaison, sur la même période, la progression des micro-crèches atteint 146 %, passant de 1 900 à 4 680 structures sur le territoire.

Cette vive progression répond à une évolution des besoins et des aspirations de certain(e)s assistant(e)s maternel(le)s : rompre l'isolement professionnel, exercer en dehors du domicile, obtenir une meilleure reconnaissance professionnelle, faire évoluer les pratiques professionnelles au contact des pairs... Du côté des familles, la MAM est un mode d'accueil flexible qui peut s'adapter à leurs besoins (accueil sur des horaires atypiques, amplitude horaire élargie) et qui, par rapport à un(e) assistant(e) maternel(le) exerçant seul(e), répond à une préférence de certains parents pour un environnement collectif. Pour cette raison, la MAM peut constituer pour les parents une solution alternative aux assistant(e)s maternel(le)s exerçant à leur domicile.

Malgré le contexte de crise, la situation sociale des assistantes maternelles est tellement dégradée (Perseil 2020) que les pouvoirs publics ne peuvent pas éviter de revaloriser le métier, d'autant plus que pour maintenir la capacité d'accueil des jeunes enfants et compenser les départs à la retraite d'une population vieillissante dans le métier, c'est l'embauche de 156 000 professionnelles qui serait à prévoir d'ici 2030. Dans ce contexte de maintien, voire de créations d'emplois, les MAMs seraient donc un cadre d'exercice promis à un certain développement.

Les assistant(e)s maternel(le)s sont dispensées d'obtenir le CAP Petite Enfance, dont elles doivent seulement suivre les cours du premier niveau. Cette réglementation plus souple des conditions de leur exercice ne va pas dans le sens de la pression qu'exercent les rapports de l'IGAS pour un niveau de formation accru des professionnel(le)s du secteur. Mais les conditions économiques étant ce qu'elles sont, les décideurs politiques devront effectuer des arbitrages, et les dispositions réglementaires devraient être maintenues tant que ce métier a du mal à recruter.

On n'oubliera pas, cependant, que le modèle économique des MAMs repose sur un équilibre fragile entre les revenus de l'activité et les charges de fonctionnement de la structure, nécessairement plus élevées qu'un exercice en solo de la professionnelle à son domicile. La nouvelle organisation du travail ainsi constituée (nécessitant la mise en place d'un collectif de travail, une coordination des professionnelles pour la répartition des tâches, le partage des postures éducatives...) se rapprocherait de celle d'une crèche avec les mêmes difficultés organisationnelles et financières. Mais on peut aussi anticiper que ce modèle ait la préférence de municipalités et autres collectivités, notamment en milieu rural, qui seraient disposées à financer ou à mettre à disposition le local nécessaire.

En résumé, dans un contexte d'austérité économique, le dispositif des MAMs, possiblement moins coûteux que celui des crèches, car moins exigeant en infrastructure et en niveau de formation (au moins au départ), mais assurant a contrario un auto-contrôle d'équipe que n'offre pas l'assistant(e) maternel(le)

exerçant seul(e), pourrait représenter dans les années qui viennent un axe probable de développement du secteur, qui plus est créateur d'emplois, en particulier en zone rurale.

Références

- Bapst M., Druzhinenko-Silhan D., Pat-Herrmann S. & Schmoll P. (2024), Faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain ? Une analyse du rapport de l'IGAS sur la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans les crèches (2023), *Cahiers de systémique*, 4, p. 133-142. DOI : <https://doi.org/10.5281/zenodo.14833082>
- Bouve C. & Sellenet C. (2011), *Confier son enfant : l'univers des assistantes maternelles*, Paris, Autrement.
- Bouve C. (2010), *L'utopie des crèches françaises au XIX^e siècle : un pari sur l'enfant pauvre. Essai socio-historique*, Bern, Peter Lang.
- Bouve C. (2022), De la garde à l'accueil. Les crèches françaises de 1945 à 1995, au carrefour d'une redéfinition de leurs normes politiques, sociales et pédagogiques, in Caroli D. (ed.), *History of Early Education Institutions in Europe from WWII until the Recent Reforms*, Bologna, Clueb, p. 23-48.
- Budde G.-F. (1999), Histoire des jardins d'enfants en Allemagne, in Luc J.-N. (dir.), *L'école maternelle en Europe, XIX^e-XX^e siècles*, numéro spécial de la revue *Histoire de l'éducation*, 1999/82, Paris, INRP, p. 43-71.
- Caenen Y. & Virot P. (2023) La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, DREES, 1257.
- Castanet V. (2022), *Les Fossoyeurs. Révélation sur le système qui maltraite nos aînés*, Paris, Fayard.
- Castanet V. (2024), *Les Ogres*, Paris, Flammarion.
- Christian M. (2020), La prise en charge de la petite enfance en Europe (XIX-XX^e siècle), *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*. En ligne : <https://ehne.fr/fr/node/21435>. Consulté le 14/03/2025.
- Collombet, C. (2022), Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens : quels enseignements pour la France ? *Chronique Internationale de l'IRES*, 178(2), p. 3-13. <https://doi.org/10.3917/chii.178.0003>.
- Collombet C. & Math A. (2023), Europe. Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants : des disparités croissantes entre les pays. *Chronique Internationale de l'IRES*, N° 182(2), 57-74. <https://doi.org/10.3917/chii.182.0057>.
- Davidson F., Maguin P. & Leblanc N. (1970 [1998]), *Les crèches : réalisation, fonctionnement, vie et santé de l'enfant*, Paris, ESF. 6^e édition.
- Druzhinenko-Silhan & Schmoll P. (dir.) (2023). *Faire famille : autour de l'enfant ?* Dossier des *Cahiers de systémique*, 3, Strasbourg, Éditions de l'Ill. DOI : <https://doi.org/10.5281/zenodo.10438691>
- IGAS (2023). *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*. Rapport publié par l'Inspection générale des affaires sociales.
- IGAS (2024). *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*. Rapport publié par l'Inspection générale des affaires sociales.
- INSEE Références (2023), *Emploi, chômage, revenus du travail*, Paris, INSEE. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/7456956/ECRT2023.pdf>
- ONAPE (2024), *L'accueil des jeunes enfants, rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance*. En ligne : <https://www.calameo.com/read/007557337cab500c986ca>
- Norman G. (2017), *The Sociology of Early Childhood. Critical Perspectives*, London, Sage.
- Perseil L. & S. (2020), *Le scandale des assistantes maternelles*, Paris, L'Harmattan.
- Puech I. & Queval S. (2022), L'accueil individuel des jeunes enfants : état des lieux et perspectives, *Le Baromètre des Emplois de la Famille*, 38, FEPEM Fédération des particuliers employeurs de France. En

ligne : <https://observatoire.fepem.fr/publication/barometre-n38-laccueil-individuel-des-jeunes-enfants-etat-des-lieux-et-perspectives/>

Rollet C. (1978), Allaitement, mise en nourrice et mortalité infantile en France à la fin du XIX^e siècle, *Population*, 6, p. 1189-1203. DOI : <https://doi.org/10.2307/1531965>

Rollet C. (1990), *La politique à l'égard de la petite enfance sous la III^e République*, Paris, Institut national d'études démographiques, Travaux & Documents n° 127.

Rollet C. & De Luca V. (2005), La vulnérabilité des enfants : les crises de mortalité de 1940 et 1945, in von Bueltzingsloewen I. (dir.), « Morts d'inanition ». *Famine et exclusions en France sous l'Occupation*, Rennes, PUR, coll. Histoire, p. 263-279.

Salles A. (2006), La politique familiale allemande : les limites de l'action de l'État. *Critique internationale*, 31(2), p. 95-117. DOI : <https://doi.org/10.3917/criti.031.0095>

Salles A. (2022), 30 ans de politique familiale en Allemagne : vers la fin de la fracture entre Est et Ouest ?, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 54-2, p. 531-546. DOI : <https://doi.org/10.4000/Allemagne.3322>

Schmoll P. (2024), Le futur a-t-il un avenir ? Vers un renouveau de la prospective, *Cahiers de systémique*, 4, p. 143-161. DOI : <https://doi.org/10.5281/zenodo.14833353>

Willekens H., Scheiwe K. & Nawrotzki K. (2015), *The Development of Early Childhood Education in Europe and North America*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.