

Introduction

Il a été bien peu question des modes de garde de la petite enfance dans le débat qui, durant près d'un an, a opposé les diverses forces sociales françaises sur le thème de la politique familiale. La discussion a principalement porté sur le principe de redistribution des allocations familiales¹, ainsi que sur divers aspects juridiques concernant l'autorité parentale, les liens de filiation ou le statut de concubinage (qu'il s'agisse de couples hétéro - ou homosexuels), en relation avec les changements de formes que connaît la famille aujourd'hui². Sans minimiser aucunement l'importance de ces questions, il y a lieu de noter que la discussion a quasiment fait l'impasse sur les besoins ressentis par les parents quant à l'accueil des jeunes enfants³. Une série d'études réalisées dans le cadre d'un programme de recherche financé par la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) avait pourtant montré toute l'importance du développement des équipements collectifs dans le soutien apporté aux familles⁴.

¹ Face à la levée de boucliers que l'instauration d'un plafonnement des allocations familiales en fonction du revenu avait suscitée, la mise sous condition de ressources a finalement été abandonnée, au profit de l'abaissement du plafond du quotient familial, qui pénalisera les foyers ayant des revenus élevés.

² Sur cet aspect du débat, voir notamment *Esprit* 1997 et *Les Temps Modernes*, mars-avril 1998.

³ Prenons acte, cependant, que le Premier ministre, Lionel Jospin, a fait état de sa volonté d'engager un processus de concertation sur la question des modes de garde (*Le Monde*, 13.6.1998).

⁴ Voir à ce propos le dossier publié dans la publication de la CNAF, *Recherches et Prévisions* (n° 49, 1997), qui rend compte d'une série de ces recherches.

Comme le souligne Alain Norvez, en France, « *l'histoire des modes de garde de la petite enfance depuis la Seconde guerre mondiale est celle d'une pénurie* » (1990, p. 319). Un point de vue conforté par le rapport qu'Hubert Brin remit il y a quelques années au Conseil économique et social, où il insistait sur « *la perception grandissante de la carence des équipements collectifs d'accueil par les femmes actives. [...] L'objectif d'une bonne partie des parents n'est pas tant de choisir entre différents modes de garde celui qui conviendrait le mieux à ce qu'ils souhaitent et à l'éveil de leur enfant - ils n'en ont que rarement la possibilité - mais bien plutôt de trouver un lieu d'accueil, quel qu'il soit.* » (1991, p. 16 et 110). De leur côté, Françoise Bloch et Monique Buisson rappellent, dans la conclusion d'un récent ouvrage sur la garde des enfants, que la focalisation sur la question de l'égalité des droits aux prestations sociales fait porter toute l'attention sur la dimension économique, aux dépens du principe d'égalité qui devrait régir l'offre de services d'accueil de la petite enfance. Et ces derniers sont fort inégalement développés selon les quartiers et les régions, leur création semblant souvent « *corrélée à la solvabilité de ceux qui les utilisent et non aux besoins sociaux analysés à partir du taux d'activité professionnelle des femmes et du nombre d'enfants de moins de trois ans en âge d'être gardés* » (1998, p. 307). Des services, on le sait, dont l'existence joue un rôle déterminant quant au maintien ou non des femmes sur le marché du travail après la naissance d'un enfant.

Le constat des carences en matière d'équipements collectifs de la petite enfance n'est pas propre à la France. Sans parler des régressions induites dans ce domaine par l'effondrement du « socialisme réel » en Europe de l'Est⁵, diverses études comparatives, portant sur l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, montrent que partout ou presque, les moyens à disposition sont en deçà des nécessités⁶. Dans la plupart des pays industrialisés, parallèlement à la montée du taux d'activité de la main-

⁵ Là-dessus voir Makkai 1994.

⁶ Sur ce point voir Sainsbury 1994 ; Cresson, Heinen, Ludwig 1996 ; Jenson, Sineau 1997 ; *Social Politics* 1997 ; Lindemann Nelson 1997 ; Commaille, de Singly 1997.

d'œuvre féminine et des jeunes mères en particulier⁷, la période d'après-guerre s'était accompagnée d'une intervention croissante de l'État dans le domaine des politiques familiales et du développement des modes de garde. Les principes de solidarité et d'égalité, souvent ancrés dans une perspective universaliste, étaient alors au cœur des orientations mises en avant. Avec la croissance du chômage, la crise de l'État-providence et les restrictions budgétaires afférentes, les années quatre-vingts, en revanche, ont entraîné une remise en cause des politiques adoptées jusque-là. Or l'infléchissement des courbes démographiques et le nombre nettement inférieur des enfants de moins de trois ans comparativement aux années cinquante-soixante, n'implique en rien une diminution des besoins, bien au contraire. Tant en raison de la proportion croissante de femmes actives, que de l'évolution des mentalités en ce qui concerne la figure de la « bonne mère », les demandes de prise en charge à l'extérieur de la famille - que ce soit dans un cadre privé ou public - ne font qu'augmenter.

Les contextes politico-institutionnels, il est vrai, varient fortement d'un pays à l'autre, comme Jenson et Sineau (1997) le montrent bien, et des logiques contrastées caractérisent les politiques familiales à l'échelle internationale - disparités qui ne sont pas sans relation avec la capacité des mouvements de femmes à peser dans la définition des politiques en question⁸. Selon le lieu et l'époque, les préoccupations qui l'emportent dans le paradigme sociétal dominant⁹ ont trait à différentes

⁷ Montée qui s'est effectuée plus ou moins rapidement, comme en témoignent les exemples extrêmes de la Suède et de l'Italie.

⁸ Là-dessus, la comparaison faite par Rianne Mahon (1997) entre le Canada et la Suède est des plus éclairantes. Elle met en évidence l'importance déterminante qu'a prise l'intervention des féministes suédoises dans l'évolution des représentations et des pratiques quant à la garde des jeunes enfants, au regard de la situation canadienne où les rapports de force politiques ont fait obstacle aux revendications formulées par le mouvement des femmes. Dans l'article publié ici sur les Pays-Bas, Jet Bussemaker montre de son côté que les dissensions des féministes hollandaises sur le thème des équipements collectifs ont contribué à freiner le développement des structures publiques.

⁹ Au sens où Jenson et Sineau utilisent cette notion « comme un réseau ramifié de normes, de règlements et de lois qui donnent leur signification

dimensions. Elles peuvent être d'ordre sanitaire ou hygiénique, économique (en rapport avec le problème de l'emploi féminin), nataliste ou pédagogique. Elles peuvent renvoyer à l'image de la mère au foyer ou au contraire à l'idée de l'égalité entre hommes et femmes. Le plus souvent, c'est d'une combinaison entre plusieurs de ces dimensions qu'il s'agit.

Il n'en reste pas moins que les éléments de redéfinition se dégageant depuis une vingtaine d'années font apparaître un certain nombre de tendances lourdes marquées par la diversification et l'individualisation des mesures proposées¹⁰, ainsi que par l'attention portée aux « exclus » et aux catégories défavorisées (femmes seules notamment), dont la situation sert souvent d'argument à l'introduction d'allocations sous condition de ressources¹¹. Le rôle toujours plus prégnant du marché et le poids des idées libérales engendrent une accentuation des inégalités sociales, et vont de pair avec une tendance à la privatisation des modalités de prise en charge de la petite enfance. En même temps que s'affirme (partout ou presque) un mouvement de décentralisation étatique, les valeurs universalistes perdent du terrain et les tentatives de certains courants de droite de restaurer l'image de la « famille

aux multiples rapports sociaux ». Le paradigme sociétal ne saurait être compris comme un concept invariant de portée universelle : il est au contraire propre à chaque pays et varie en fonction des périodes historiques (1997, p. 17).

¹⁰ L'exemple de l'AGED (Allocation de garde d'enfant à domicile) en est une bonne illustration : conçue pour élargir la gamme des mesures existantes, cette allocation a été introduite au motif qu'elle offrait aux parents un véritable choix quant au mode de garde de l'enfant et qu'elle était moins onéreuse pour la collectivité. Il est vite apparu néanmoins qu'elle favorisait les familles les plus nanties, seules à même de recourir à ce genre de solution, et c'est ce qui a suscité la réforme dont elle a été l'objet (y recourir est désormais beaucoup moins avantageux financièrement).

¹¹ L'API (allocation de parent isolé) en est une illustration, en ce qui concerne la France (Jenson 1998). On remarquera que les préoccupations actuelles relatives à la situation des plus démunis rejoignent sur bien des points celles qui ont présidé à la création des crèches au XIX^e siècle, alors conçues comme une nécessité regrettable, mais inéluctable pour les familles pauvres et les mères seules contraintes de travailler.

traditionnelle » autour de la figure de la mère ne manquent pas ¹².

Ce processus n'est toutefois pas simple à analyser - et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, la tendance à la décentralisation, loin de s'appuyer uniquement sur la volonté de désengagement d'un État central confronté à d'insolubles problèmes budgétaires, correspond aussi à l'aspiration de nombreux citoyens à voir s'instaurer davantage de démocratie et d'autonomie au niveau local, et de disposer de solutions qui répondent mieux à leurs besoins individuels. L'exemple de la Suède est tout à fait parlant à ce propos : bien qu'il s'agisse de l'un des pays où les principes d'égalité et de solidarité ont le mieux résisté jusqu'ici, les débats récents sur la politique familiale ont révélé les limites des valeurs universalistes aux yeux mêmes des catégories sociales les moins favorisées ¹³.

Ensuite, la réalité est d'autant plus complexe que le mouvement de décentralisation à l'œuvre dans tous les pays européens s'affirme au moment même où l'Union européenne commence à intervenir dans le domaine familial par le biais de directives contraignantes. On sait que la politique sociale a toujours été considérée par les États membres comme une chasse gardée relevant de leur seule compétence, et il a fallu attendre le traité d'Amsterdam, en 1998, pour que certains problèmes d'ordre social soient évoqués dans un document de ce type. Mais il faut rappeler que l'un des points ayant fait l'objet de longues discussions entre la Commission et le Conseil des ministres avant cette date, n'est autre que la question du congé parental qui a

¹² Dans un très intéressant article sur le concept de « famille traditionnelle » appréhendé sur le long terme, Linda Nicholson (1997) montre combien les réalités sociales auxquelles cette notion renvoie diffèrent selon les époques et les catégories sociales : elle recouvre des acceptions très disparates en fonction du contexte historico-politique dans lequel elle s'insère.

¹³ On relève en effet une moindre utilisation des services publics chez les « cols bleus » qui préfèrent souvent des modes de garde plus traditionnels permettant aux femmes de « concilier » travail professionnel et garde des enfants. On peut faire la même observation en France, où les crèches sont généralement moins fréquentées par les classes populaires (Jenson, Sineau 1997, p. 65 et 222).

constitué le terrain de la première négociation collective européenne, dans le cadre du protocole social de Maastricht¹⁴. Même s'il ne s'agit là que d'une timide incursion dans le champ des politiques familiales, elle n'en va pas moins à contre-courant de la tendance décentralisatrice évoquée plus haut.

Par ailleurs, il serait faux de penser que l'opposition entre les représentations traditionnelles voulant que la mère reste au foyer pour s'occuper des jeunes enfants et les idées plus progressistes concernant la répartition des tâches domestiques et familiales entre les deux parents recouperont nécessairement les clivages gauche/droite sur l'échiquier politique. Pas plus que les mesures allant dans le sens d'une privatisation des modes de garde ne sont l'apanage des partis conservateurs. Preuve en est que c'est sous un gouvernement bourgeois de droite dominé par les libéraux que la loi obligeant les communes à assurer une place en équipement collectif à tout enfant de plus d'un an a été adoptée en Suède, de même que la modification de la loi sur le congé parental payé instaurant le « mois du père », dans le but d'inciter ce dernier à s'investir dans la prise en charge des tout-petits dès leur naissance¹⁵. On relève par ailleurs que c'est sous la présidence du socialiste François Mitterrand qu'a été introduite l'AGED favorisant la garde au domicile des parents¹⁶ et que les collectivités locales ont été encouragées à développer des formules innovatrices impliquant le secteur privé. Alors qu'à l'inverse, c'est un gouvernement de droite qui, au Canada, s'est engagé à limiter le développement des garderies privées et à permettre à tout enfant dont les

¹⁴ Cette avancée de la Communauté sur le terrain de la politique familiale est à porter au crédit du travail de longue haleine effectué par l'Unité de l'égalité des chances de la DGV et du Réseau des modes garde d'enfants (là-dessus, voir Ross 1997).

¹⁵ Depuis 1994, la loi prévoit qu'un mois est obligatoirement réservé à chacun des deux parents. Dans la mesure où, jusque-là, la très grande majorité des jours de garde étaient pris par les mères, cela représente une contrainte à l'égard du père puisque s'il ne saisit pas cette opportunité, la durée du congé à laquelle le couple a droit est réduite d'autant.

¹⁶ Initialement adoptée en 1986 par le gouvernement de droite de Jacques Chirac, l'AGED, présentée comme une mesure offrant un « véritable choix » aux parents s'est vue confirmée lors du retour des socialistes au pouvoir en 1988.

parents travaillent ou étudient de disposer d'une place à taux fixe dans une garderie (Jenson 1998).

Enfin, il faut souligner que l'acception d'un même terme peut varier grandement d'un pays à l'autre, ou d'une époque à une autre. La notion de « choix », par exemple, très souvent associée à celle de « flexibilité », peut certes correspondre à une demande explicite des populations concernées de pouvoir opter pour d'autres dispositifs que la crèche collective. Mais dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, elle émane plus souvent d'autorités désireuses de mettre en place des solutions moins onéreuses que les équipements publics¹⁷, notamment en proposant la possibilité de combiner garde privée et travail à temps partiel. De même, le terme d'« allocation parentale » renvoie soit au revenu de substitution du salaire touché par une personne qui interrompt momentanément son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant, soit au versement d'un montant fixe (généralement assez bas), sans rapport aucun avec un travail salarié, attribué à tout parent - de fait, à toute mère - qui garde son enfant à la maison. Or les implications ne sont pas du tout les mêmes dans l'un et l'autre cas : alors que le premier favorise l'égalité entre homme et femme, le second tend à accroître la dépendance de l'intéressée vis-à-vis de son conjoint et s'apparente à un salaire maternel. Quant à la notion de « conciliation », on a vu, dans les divers textes émis par la Commission européenne qu'elle pouvait changer de signification au gré des conjonctures. Dans les années soixante-dix, elle revêtait un sens tout à fait conservateur - permettre *aux femmes* de concilier *leurs* tâches professionnelles et domestiques - alors que dix ans plus tard, elle était utilisée comme un concept « pont », la conciliation entre travail et vie familiale étant vue comme une façon de permettre aux femmes de devenir les égales des hommes (Ross 1997).

¹⁷ Toutes les études comparatives montrent que le coût des équipements collectifs est supérieur à celui des autres dispositifs, pour des raisons qui tiennent à la fois au mode de financement, aux garanties sociales dont bénéficie le personnel et aux conditions imposées quant au fonctionnement des structures publiques.

En tout état de cause, les politiques de la petite enfance conservent une connotation fortement sexuée, tout comme la plupart des activités et mesures ayant trait à la prise en charge de personnes dépendantes (malades, handicapés, personnes âgées privées de leur autonomie), ce qu'en anglais on nomme *care* - un domaine restant l'apanage des femmes et fort peu valorisé¹⁸. Car s'il est vrai que la dépendance économique des femmes à l'égard des hommes se voit de plus en plus souvent critiquée et remise en cause, la dépendance des hommes à l'égard des femmes au sein de la famille est, elle, le plus souvent passée sous silence ou traitée comme un point négligeable. On est encore loin d'une conception des rapports sociaux qui mette en exergue l'*interdépendance* des individus - au sens où l'entend Norbert Elias - qui accorde une égale importance aux activités réalisées dans la sphère privée et dans la sphère publique¹⁹. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la question de la garde des enfants n'apparaisse pas comme un élément de poids aux yeux des politiciens - de sexe masculin à une très grande majorité, dans la plupart des pays.

Il importe donc de saisir les logiques qui sous-tendent les orientations proposées à tel ou tel moment pour comprendre les implications des mesures mises en œuvre dans le domaine de la petite enfance, ainsi que les représentations et les motivations des personnes concernées par ces politiques - gestionnaires étatiques, professionnelles, parents, etc.²⁰.

¹⁸ Le terme de *care*, qui signifie s'occuper des autres, prendre en charge des personnes dépendantes (enfants, malades ou personnes âgées), n'a pas d'équivalent direct en français. À propos de la dimension sexuée du *care* et des développements opérés dans la période récente, voir Pascall 1997 et *Social Politics* 1997.

¹⁹ Elias, il est vrai, n'aborde la question de l'interdépendance sous l'angle des rapports sociaux de sexe que dans un article paru en 1987, et l'on ne peut que regretter la perte du manuscrit d'un important ouvrage sur ce thème, malencontreusement détruit en 1971 (Heinich 1997). Toutefois, les développements qui traversent l'ensemble de son œuvre sur l'articulation entre individu et société, appréhendée dans une perspective historique, ainsi que sur les liens étroits qui enchaînent les individus les uns aux autres, limitant par là même leur autonomie respective, constituent une approche très dynamique à ce propos. Voir notamment *La Société des individus* (1991), *La Société de cour* (1985) et *Qu'est-ce que la sociologie ?* (1991).

²⁰ Sur la question des représentations, voir entre autres Cresson, Heinen, Ludwig 1996 et Jenson, Sineau 1997.

C'est ce que s'efforcent de faire les six articles qui suivent, chacun à leur manière et à partir d'angles d'analyse différents. Trois d'entre eux portent sur l'évolution des politiques et sur le discours des principaux acteurs en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas. Un quatrième, relatif à la France, centre l'attention sur l'interaction des divers organismes chargés de la petite enfance et sur les problèmes de fonctionnement qui en découlent. Les deux derniers, qui ont également trait à la France, abordent le rôle des professionnelles de ce secteur (qu'elles travaillent en crèche ou comme assistantes maternelles) et s'interrogent sur les notions de compétences et de qualifications.

Béatrice Ludwig rend compte des débats qui ont sous-tendu l'histoire des crèches en Allemagne et met en évidence combien le modèle traditionnel de la relation mère/enfant reste prégnant dans la partie occidentale du pays jusqu'à l'heure actuelle - les partis politiques dominants jouant un rôle non négligeable dans la prorogation d'idées préconçues en ce domaine. Non seulement les crèches sont encore très peu nombreuses aujourd'hui, mais même l'accueil des enfants de trois à six ans en structures collectives n'a commencé à se développer que très tardivement, comparativement à d'autres pays. Dans les années soixante, seul un tiers des enfants de quatre à six ans fréquentaient un jardin d'enfant. Le discours médical (sur les risques de contamination) et familiales (sur les risques psychiques découlant d'une séparation prématurée d'avec la mère) l'a longtemps emporté sur tout argument favorable à la prise en charge collective des jeunes enfants, en particulier dans le cas des tout-petits. C'est à partir des années soixante-dix seulement qu'on assiste à une très lente expansion des crèches et à une inflexion des représentations, l'attention portant davantage désormais sur le développement de l'enfant et sur l'intérêt, pour lui de grandir aux côtés d'autres enfants. Encore cette évolution n'est-elle sensible que dans certaines villes ou régions, l'emprise de la CDU (Union démocrate-chrétienne) à l'échelle locale allant souvent de pair avec le maintien de visions très conventionnelles en matière d'éducation de la petite enfance.

Reste que là où le débat a pu s'engager, comme en Rhénanie-Westphalie, et surtout à Cologne, les propositions et les pratiques témoignent d'un souci pédagogique souvent

plus poussé que ce que l'on connaît en France, par exemple. On en veut pour preuve l'importance accordée par les autorités au modèle des « groupes d'âge mélangés », appelé aussi « modèle de Cologne », lequel reproduit les conditions de la fratrie et vise à faire se côtoyer des enfants d'âges variés (de quatre mois à six ans) pour favoriser des échanges entre eux. Quand bien même ce modèle ne concerne qu'une proportion très faible des enfants concernés, la filiation avec les préoccupations éducatives de Maria Montessori, et par-delà, avec l'héritage de Friedrich Fröbel est évidente et témoigne de l'existence d'une réflexion collective sur la prime éducation²¹.

Anne-Marie Daune-Richard, pour sa part, retrace le cadre général dans lequel les politiques de soutien aux familles ont évolué en Suède, depuis un demi-siècle. Elle note que ces dernières ne remontent qu'aux années trente, époque à laquelle les préoccupations liées à la baisse sensible de la natalité ont incité les autorités à instaurer des mesures visant à améliorer le niveau de vie des familles et les conditions d'existence des femmes. Jusque-là, comme dans nombre d'autres pays, seuls étaient envisagés les cas des familles incapables de faire face à leurs tâches éducatives, ainsi que la protection des mères non mariées contraintes de travailler. Après-guerre, le souci nataliste subsiste, cependant que les problèmes découlant de la pénurie de main-d'œuvre et l'insertion massive des femmes sur le marché de l'emploi accélèrent le développement des modes de garde. Sont alors pris en compte tant les besoins des femmes en tant qu'individus (d'où une orientation « féministe humaniste » qui fait une large part au thème de l'égalité entre les sexes) que ceux des enfants, et un consensus assez général se dégage

²¹ Maria Montessori (1870-1952), première Italienne à obtenir un doctorat de médecine et professeure d'hygiène et d'anthropologie, est l'auteure d'une méthode d'enseignement attachant une importance prépondérante à l'éducation sensorielle et à la liberté du jeune enfant. Friedrich Fröbel (1873-1938), est un pédagogue allemand, influencé par les idées de Pestalozzi, qui met lui aussi l'accent sur les facultés psychologiques et la spontanéité de l'enfant.

sur le principe de la garde de l'enfant au domicile familial par l'un des deux parents jusqu'à douze ou dix-huit mois²².

Parmi les divers cas présentés dans ce numéro des *Cahiers du Gedisst*, c'est le seul pays où l'augmentation des structures collectives s'adressant aux enfants de moins de six ans (structures de caractère public, pour l'essentiel) est allée de pair avec une réflexion sur les mesures à prendre conjointement pour favoriser une meilleure prise en charge des tout-petits au domicile familial et sur le rôle du père²³. De par le cadre juridique établi, le congé parental, donnant droit à un revenu de remplacement de 80 % du salaire, constitue un véritable complément des lieux de garde que les communes ont aujourd'hui l'obligation de créer pour assurer une place à tout enfant de un à six ans. Et s'il est vrai que le congé parental est très majoritairement pris par les femmes, une proportion significative de pères y ont recours également - en 1992, 48 % d'entre eux l'avaient utilisé durant 63 jours en moyenne. Certes, comme le soulignent les féministes suédoises, l'éducation des jeunes enfants reste d'abord la responsabilité des femmes, ce qu'atteste l'importance du travail à temps partiel chez les travailleuses de ce pays (43 % de la main-d'oeuvre féminine en 1995). Par ailleurs, la crise de l'État-providence et les restrictions budgétaires qui l'accompagnent mettent à mal la plupart des prestations sociales, tout particulièrement dans le domaine de la petite enfance, cependant que le processus de décentralisation et le désengagement de l'État entraîne une inégalité de fait d'une commune à l'autre, ainsi qu'une dégradation de l'accueil, du fait de la baisse du taux d'encadrement. Mais il n'en reste pas moins, comme Daune-Richard le souligne, que le modèle égalitaire perdure et que le temps partiel a tendance à diminuer chez les femmes (cependant que sa durée hebdomadaire augmente, ce qui relativise l'écart avec le

²² En 1995, seuls 3 % des enfants de trois à douze mois n'étaient pas gardés par leurs parents.

²³ Là-dessus, voir l'intéressant article de Björnberg (1997) montrant qu'à l'heure actuelle, une proportion identique d'hommes et de femmes (33 %) considèrent que leur identité dépend autant de leur vie professionnelle que de leur vie familiale, seule une minorité des deux sexes (9 % des femmes et 16 % des hommes) estimant que le travail salarié est plus important.

temps plein)²⁴. Si donc la situation apparaît critique sous plus d'un aspect, les réalisations suédoises dans le domaine de la petite enfance peuvent faire envie aux femmes de plus d'un pays, et ce n'est pas un hasard si l'exemple de la Suède sert bien souvent de référence dans les débats, pour illustrer une dynamique de rupture avec le modèle traditionnel d'éducation des jeunes enfants.

Cela ressort clairement de la comparaison avec le cas hollandais exposé ici par Jet Bussemaker. Dans son article qui, lui aussi, rend compte des changements intervenus au cours des ans, l'auteure s'attache à mettre en évidence la nature des discours en matière de garde des jeunes enfants aux Pays-Bas. Le poids respectif des principes de moralité, d'intérêt et d'efficacité varie selon les périodes et le profil des partis politiques au pouvoir, mais aussi en fonction des besoins de l'économie et du taux d'activité des femmes. Bussemaker observe qu'en dépit de sa réputation de générosité dans le domaine de la protection sociale, la Hollande est l'un des pays européens où les crèches étaient le moins développées jusqu'à une période très récente²⁵.

Comme ailleurs, les quelques structures collectives ont longtemps été réservées aux mères célibataires. Quant aux « ludothèques » créées dans les années soixante-dix (sortes de garderies fonctionnant sur une durée horaire très réduite), elles n'avaient pas pour fonction d'accueillir les enfants dont les parents - et notamment les mères - travaillent, mais bien plutôt de remplir un rôle pédagogique pour contribuer à la socialisation des enfants. C'est dire que les exigences des féministes hollandaises revendiquant que soit pris en compte le point de vue des mères, et leur désir d'autonomie, avait du mal à se faire entendre dans un contexte où la notion d'intérêt s'appliquait exclusivement aux enfants. Jusqu'à la

²⁴ La Suède est l'un des rares pays européens, avec la Grande-Bretagne, où le taux de chômage masculin est supérieur au taux de chômage féminin. Tout comme en Grande-Bretagne, il faut y voir en partie l'une des conséquences de l'importance du temps partiel ; mais la force du modèle égalitaire est également à prendre en considération, dans ce cas précis.

²⁵ En 1990, 2% des enfants de moins de trois ans étaient accueillis en crèche. Ce chiffre est passé à 8% en 1993, ce qui témoigne d'un changement significatif dans les politiques publiques mises en place à ce propos.

fin des années quatre-vingts, les présupposés dominants, chez les hommes politiques, restaient fortement imprégnés de la conviction que l'activité professionnelle des femmes a des effets pervers pour le développement psychique de l'enfant.

Paradoxalement, c'est dans les années quatre-vingt-dix, alors que la crise de l'État-providence suscitait des retours en arrière dans la plupart des pays voisins, que les représentations sur le travail des femmes et la garde des enfants ont commencé à bouger. Il faut y voir la marque du « miracle hollandais »²⁶ et du besoin accru en main-d'œuvre féminine - lesquels ont rendu criante l'inadéquation du réseau des structures de garde existantes. L'assignation prioritaire des femmes à la prise en charge des enfants s'est donc vue remise en cause pour des raisons avant tout économiques - la création d'équipements collectifs apparaissant dès lors comme une précondition à l'activité professionnelle des femmes. En conséquence, les positions progressistes ont gagné du terrain. Mais pas au point, cependant, que la question de l'autonomie des femmes devienne un argument central ou que la possibilité de faire garder son enfant soit considérée comme un droit universel fondamental pour toutes et tous. Si le nombre de places disponibles dans les crèches publiques a beaucoup augmenté, cela n'a pas induit pour autant un débat de société sur le rôle des pères dans l'éducation des enfants, ni sur la nécessité de questionner la nature sexuée des politiques familiales.

Ailleurs aussi, l'argument économique reste un facteur déterminant dans les décisions relatives à la politique de la petite enfance et pèse fortement sur les dispositifs mis en place. Cela ressort notamment de l'analyse que fait Geneviève Cresson à propos de la France, en s'appuyant sur l'exemple d'une ville et d'une région - celui de Lille et du Nord-Pas-de-Calais. Elle donne à voir la complexité du système français et les difficultés qui en découlent, tant sur le plan économique que du point de vue du fonctionnement (en dépit d'efforts certains pour améliorer la coordination entre les structures à l'échelle locale). La multiplicité des instances qui interviennent dans la gestion des crèches, qu'elles soient

²⁶ Voir note 6 de l'article de Bussemaker dans ce numéro.

définies légalement comme compétentes (CAF, PMI²⁷) ou qu'elles apparaissant comme des acteurs incontournables (municipalités, formateurs, associations), confère une opacité aux décisions prises et génère bien souvent des sentiments d'insatisfaction chez les responsables et chez les parents.

Dépendre de plusieurs interlocuteurs - dont les orientations sont loin d'être toujours harmonieuses - ne facilite pas les choses lorsqu'il faut résoudre un problème, et cela ne fait que donner plus de relief aux contraintes administratives. Par exemple, la volonté de la CNAF de faciliter l'accès des crèches aux familles à faibles revenus, en imposant des tarifs plus élevés aux familles nanties, s'est bien souvent soldée par le retrait d'enfants dont les parents jugeaient la somme demandée excessive. Du coup, les directrices de crèches, qui perçoivent de la CAF un prix moyen par enfant, indépendamment des versements effectués pour chacun d'entre eux, ont tendance à limiter le nombre d'enfants issus de familles en difficulté, afin d'assurer l'équilibre financier de l'établissement. Le principe même de péréquation se voit donc remis en cause, quel que soit le désir des responsables de répondre aux besoins des plus défavorisés et quel que soit le bien-fondé de l'intention initiale, en termes de justice sociale.

Les contradictions entre les directives officielles et les pratiques sont d'autant plus sensibles que certaines mesures, telle l'AGED, en incitant les familles aisées à renoncer aux structures collectives, ont été ressenties comme une véritable menace pour la survie de plus d'une crèche. Dix ans après l'adoption du contrat enfance qui visait à développer le réseau des modes garde existants et à encourager leur cofinancement, le bilan que l'on peut établir est donc des plus mitigés. Mais il est d'autres facteurs qui importent dans le fonctionnement des structures de garde, à commencer par la qualification et les compétences des personnels qui sont en contact quotidien avec les enfants.

À ce propos, Liane Mozère s'interroge pour savoir s'il est pertinent de parler de métiers de la petite enfance. À la lumière de l'histoire des modes de garde, et en s'appuyant sur divers exemples, tant en France qu'à l'étranger, elle montre

²⁷ CAF : Caisse d'allocations familiales ; PMI : Protection maternelle et infantile.

en effet que, dans la définition des compétences requises de la part des personnels de la petite enfance, les savoirs spécialisés chevauchent en permanence les qualités « féminines » définies comme « naturelles ». Certes, le modèle d'assistance du XIX^e siècle s'adressant aux mères les plus démunies, obligées de travailler, n'est plus d'actualité. Ce modèle, empreint de préoccupations moralistes, était avant tout soucieux de discipline, comme la plupart des entreprises philanthropiques de l'époque - quelles qu'aient été les visées pédagogiques de nombreux penseurs, tel Fröbel ou Pestalozzi qui, très tôt, s'intéressèrent à l'éveil de l'enfant et au développement de ses capacités individuelles. Mais le fait que la mère soit restée durablement (et jusqu'à très récemment, dans certains pays), la seule figure légitime pour s'occuper des jeunes enfants, a longtemps induit un rejet des crèches considérées comme un mal nécessaire. Un tel état de fait n'a pas été sans peser sur les représentations des professionnelles de la petite enfance - celles-là mêmes qui œuvraient dans un cadre collectif et qui se percevaient comme de « mauvaises mères » pour avoir confié leur propre enfant à une crèche²⁸.

En outre, le terme « corps de métiers » pour désigner l'ensemble des compétences nécessaires à la prise en charge des jeunes enfants ne va pas de soi, lorsqu'on considère la définition des tâches et les différences de profil des professionnelles de la petite enfance. Les diplômés confèrent à l'évidence une reconnaissance, tant au métier de puéricultrice-infirmière qu'à celui d'éducateur/trice. Mais peut-on en dire autant des auxiliaires de puériculture dont l'action et les compétences ont longtemps été perçues comme ressortant à des qualités de type maternel ? Mozère note toutefois que les choses évoluent et que le processus de professionnalisation à l'œuvre tend à une reconnaissance de savoir-faire spécialisés qui remettent en cause l'opposition traditionnelle entre le profane et le savant. En ce sens, l'auteure voit dans les crèches un espace social créateur de nouvelles pratiques et de nouvelles compétences, qui demandent à être légitimées.

²⁸ Ce constat reste d'actualité, comme en témoignent les propos tenus par nombre de jeunes femmes travaillant dans des crèches et interviewées à l'occasion d'une enquête comparative à Lille et à Cologne (Cresson, Heinen, Ludwig 1996).

Marie-France Cristofari et Adelina Miranda centrent, elles aussi, leur réflexion sur la professionnalisation des métiers de la petite enfance. À partir d'une étude qualitative réalisée en Ile-de-France, elles relèvent que l'évolution des représentations, en matière de prise en charge des jeunes enfants, s'est opérée en fonction de demandes variées, émanant de divers acteurs (familles, spécialiste de la petite enfance, structures étatiques) qui ne coïncident pas nécessairement. Plusieurs logiques sous-tendent historiquement ces demandes, empreintes de préoccupations d'ordre sanitaire, égalitaire, pédagogique, psychologique ou affectif. Lorsque l'emporte chez les parents le souci de préserver un rapport personnalisé avec la responsable qui assume le suivi de l'enfant, l'arbitrage se fait en faveur d'une garde par une assistante maternelle plutôt que dans le cadre collectif de la crèche. Mais en tout état de cause, les deux auteures notent une homogénéisation des points de vue quant aux besoins fondamentaux des enfants. Ce qui se traduit par une double exigence : celle d'une individualisation accrue des relations avec l'enfant chez les personnels qualifiés des crèches (éducatrices, puéricultrices) ; et celle de l'élévation du niveau de formation des personnes travaillant à domicile (les assistantes maternelles - les nourrices d'hier) ainsi que des auxiliaires travaillant en crèche.

Concernant les assistantes maternelles en particulier, Cristofari et Miranda soulignent que ces dernières doivent être capables d'assumer plusieurs rôles à la fois (mère, ménagère, éducatrice) et de faire preuve d'une grande souplesse dans leur activité - face à des horaires souvent décalés et à des besoins variables, selon l'âge et la personnalité des enfants gardés. Et ce, tout en sachant maintenir la distance nécessaire pour éviter toute confusion entre leur propre foyer et celui des petits. Aux yeux des deux auteures, la mise en place d'une formation obligatoire depuis 1992 et le renforcement du suivi des assistantes maternelles par la PMI attestent de la professionnalisation de celles qui occupent ces fonctions, leur profil se rapprochant ainsi de celui des personnels qualifiés travaillant dans les structures collectives.

Ce point de vue mérite discussion tant il est vrai que d'autres travaux, dont celui de Bloch et Buisson (1998), insistent plutôt sur les différences d'itinéraires (et parfois de

comportement) qui séparent les assistantes maternelles des professionnelles des crèches, tout en soulignant la difficulté, y compris pour ces dernières, de dissocier travail professionnel et fonctions maternelles. Une telle difficulté expliquerait la faible différenciation des tâches observée dans les structures collectives entre femmes qui ont une qualification distincte - puéricultrices, éducatrices de jeunes enfants, agents de service - et qui glissent pourtant très facilement d'une fonction à une autre²⁹. Elle expliquerait également les réticences des professionnelles (quel que soit leur profil) à évoquer la dimension monétaire de leur travail et leur tendance à mettre à distance tout ce qui relève de l'économique dans leurs rapports avec les parents. De son côté, Jane Jenson (1998) insiste sur le fait que la privatisation des dispositifs de garde place tout particulièrement les assistantes maternelles à l'intersection du travail au noir, des secteurs privé et public et de l'économie sociale. Des dispositifs dont les effets ne vont pas nécessairement dans le sens d'une plus grande qualification.

On revient ici à la dimension sexuée du *care*, qui recouvre nécessairement une part de don et à l'importance de concevoir les services aux personnes (au premier chef ceux qui s'adressent aux enfants) comme des éléments déterminants dans la construction de l'individu. Ce qui pose le problème des moyens qui favorisent une telle reconnaissance, de façon à ce que les hommes s'y impliquent autant que les femmes. En ce sens, le débat sur les modes d'accueil des jeunes enfants, auquel ce numéro des *Cahiers du Gedisst* entend contribuer, ne peut que favoriser une prise de conscience, tant sur le rôle des pouvoirs publics quant à la valorisation du travail effectué dans ce domaine et sur les moyens matériels mis à disposition, que sur la nécessité de surmonter les clivages de genre qui caractérisent le rapport entre sphère publique et sphère privée.

Jacqueline Heinen

²⁹ Bloch et Buisson expliquent ce phénomène par le caractère très spécial du service rendu qui, loin de s'apparenter à un service marchand ordinaire, est médiatisé par le rapport à l'enfant et qui renvoie au « travail d'amour » évoqué par Vandelac (1985).

Références

- Björnberg Ulla (1997). « Les limites culturelles d'une transformation des rôles familiaux ». In Commaille Jacques, de Singly François, (eds).
- Bloch Françoise, Buisson Monique (1998). *La garde des enfants. Une histoire de femmes*. Paris. L'Harmattan.
- Commaille Jacques, de Singly François (1997). *La question familiale en Europe*. L'Harmattan. Paris.
- Cresson Geneviève, Heinen Jacqueline, Ludwig Béatrice (1996). *Accueil et socialisation des jeunes enfants à Cologne et à Lille*. Rapport de recherche pour la CNAF. Paris.
- (1997). « Valeurs et normes dans l'éducation de la petite enfance. Une comparaison entre Lille et Cologne ». *Recherches et prévisions*, n° 49.
- Elias Norbert (1985). *La Société de cour*. Paris. Flammarion.
- (1991). *La Société des individus*. Paris. Fayard.
- (1991). *Qu'est-ce que la sociologie ?*. La Tour d'Aigues. Éditions de l'Aube.
- Heinich Nathalie (1997). *La sociologie de Norbert Elias*. Repères, La Découverte. Paris.
- Jenson Jane (1998). « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste ». *Politiques et Sociétés*, vol. 17, n° 1-2.
- Jenson Jane, Sineau Mariette (1997). *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*. Paris. L.G.D.J.
- Lindemann Nelson Hilde (ed) (1997). *Feminism and Families*. London. Routledge.
- Nicholson Linda (1997). « The Myth of the Traditional Family ». In Lindemann Nelson Hilde (ed).
- Mahon Rianne (1997). « Child Care in Canada and Sweden ». *Social Politics*, vol. 4, n° 3.
- Makkai Toni (1994). « Social Policy and Gender in Eastern Europe ». In Sainsbury Diane (ed).
- Pascall Gillian (1997). *Social Policy. A New Feminist Analysis*. London. Routledge.
- Recherches et Prévisions* (1997). L'accueil des jeunes enfants. Politiques, valeurs, pratiques, n° 49.

Ross George (1997). « L'Union européenne. La performance d'un acteur sans rôle ». In Jenson Jane, Sineau Mariette (eds).

Sainsbury Diane (1994). *Gendering Welfare States*. London. Sage.

Social Politics (1997). *Gender and Care Work in Welfare States*, vol. 4, n° 3.

Vandelac Louise et alii (1985). *Du travail et de l'amour*. Saint-Martin. Montréal.

